

UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE LETRAS



**A Gestão Documental e a Gestão da Qualidade  
O Município da Lourinhã**

**João Filipe Venâncio Leitão**

**Mestrado em Ciências da Documentação e Informação  
(Arquivística)**

**Fevereiro de 2010  
Lisboa**

UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE LETRAS



**A Gestão Documental e a Gestão da Qualidade**  
**O Município da Lourinhã**

**João Filipe Venâncio Leitão**

**Mestrado em Ciências da Documentação e Informação**  
**(Arquivística)**

Dissertação orientada pelo Prof. Doutor Carlos Guardado da Silva

**Fevereiro de 2010**  
**Lisboa**

*Aos meus pais, mano Samuel, Tânia e Amigos ...*

## ÍNDICE GERAL

<b>Índice de Quadros</b> .....	vi
<b>Índice de Figuras</b> .....	vii
<b>Agradecimentos</b> .....	viii
<b>Resumo</b> .....	x
<b>Palavras-chave</b> .....	xii
<b>Introdução</b> .....	1
<b>1. Gestão Documental e Gestão da Qualidade</b> .....	10
1.1 A Qualidade na Administração Pública .....	49
1.2 Do <i>cidadão-utente</i> ao <i>cidadão-cliente</i> .....	53
1.3 Modernização Administrativa <i>versus</i> burocracia .....	57
1.4 Da informação documental à normalização da informação orgânica .....	78
1.5 Normalização arquivística e gestão da qualidade .....	86
<b>2. O Sistema de Gestão Documental do Município da Lourinhã</b> .....	103
2.1 O acesso à informação orgânica – ambiente regulador .....	111
2.2 O circuito documental .....	113
2.2.1 Propostas de melhoria .....	116
2.3 O suporte tecnológico .....	122
2.3.1 O programa SGD – Sistema de Gestão Documental .....	123
2.3.2 O programa SPO – Sistema de Processos de Obras .....	128
2.3.3 As bases de dados do Arquivo Municipal .....	130
2.4 Pontos fortes, pontos fracos e oportunidades de melhoria .....	134
<b>3. O Sistema de Gestão da Qualidade do Município da Lourinhã</b> .....	142
3.1 Implementação do Balcão do Município .....	144
3.2 Os Objectivos e a Estratégia .....	146
3.3 A Política da Qualidade .....	149
3.4 O Conselho da Qualidade .....	151
3.5 A Formação .....	151
3.6 A normalização dos processos e procedimentos .....	154
3.6.1 O Manual de Comunicação Escrita .....	154

3.6.2 A «abordagem por processos» .....	158
3.7 Propostas de melhoria .....	160
<b>4. Proposta metodológica de abordagem a um sistema de arquivo municipal ..</b>	<b>175</b>
4.1 Estratégias para a concepção e melhoria do sistema de arquivo .....	176
4.2 A função de arquivo .....	178
4.3 A integração e o registo dos documentos .....	181
4.4 A centralização do sistema de registo ... ..	185
4.5 A classificação documental .....	187
4.5.1 O Plano de Classificação Documental do Município da Lourinhã – proposta de revisão .....	190
<b>Conclusão .....</b>	<b>203</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>209</b>
<b>I</b> Organograma da Câmara Municipal da Lourinhã .....	210
<b>II</b> Fluxogramas dos procedimentos de trabalho do Arquivo Municipal .....	211
<b>III</b> Questionários complementares dos procedimentos de trabalho do Arquivo Municipal .....	217
<b>IV</b> Diagnóstico ao Edifício do Arquivo Municipal da Lourinhã (2007) .....	218
<b>V</b> Exemplos de formulários de Requisição de produtos extraídos da aplicação SGS – Sistema de Gestão de Stocks .....	219
<b>VI</b> Proposta de revisão do Quadro de Classificação Documental do Município da Lourinhã .....	220
<b>Bibliografia .....</b>	<b>221</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

1. Evolução do conceito de qualidade .....	36
2. Reengenharia comparada com outras técnicas de gestão .....	41
3. Qualidade nos Sectores Público e Privado .....	50
4. Diferenças entre Serviços e Produtos .....	51
5. Características e disfunções da Burocracia .....	65
6. Nº de acções do circuito documental representadas nos Fluxogramas 1 e 2 .....	119
7. Objectivos do Sector de Modernização Administrativa (2009) .....	147
8. Linhas de Acção para a implementação do Balcão do Munícipe .....	147
9. Política da Qualidade do Município da Lourinhã .....	149
10. Exemplo de Instrução de Trabalho (IT – ADE – 01) .....	164
11. Proposta de normalização da Instrução de Trabalho (IT – ADE – 01) .....	167
12. Exemplo de sugestões de melhoria do quadro de classificação documental .....	195
13. Esquema de classificação das séries documentais da função Ordenamento do Território e Urbanismo (1ª versão) .....	198
14. Esquema de classificação das séries documentais da função Ordenamento do Território e Urbanismo – proposta de revisão .....	199

## ÍNDICE DE FIGURAS

1. Modelo de um sistema de gestão da qualidade baseado em processos .....	97
2. Órgãos do Município da Lourinhã .....	103
3. Macroestrutura da Câmara Municipal da Lourinhã .....	103
4. Modelo hierárquico ISAD(G) .....	107
5. Fluxograma 1: Circuito documental – entrada de documentos .....	115
6. Fluxograma 2: Proposta de melhoria do circuito documental – entrada de documentos .....	118
7. Exemplo do formulário de descrição de documentos em fase de arquivo histórico no programa SGD – Sistema de Gestão Documental .....	123
8. Exemplo do interface de pesquisa de documentos no programa SGD – Sistema de Gestão Documental .....	125
9. Exemplo do interface de pesquisa de processos no programa SPO – Sistema de Processos de Obras .....	128
10. Exemplo do menu inicial de pesquisa e registo na Base de Dados do Arquivo Municipal da Lourinhã .....	130
10.1 Exemplo do primeiro desdobramento do menu de pesquisa e registo na Base de Dados do Sector de Arquivo Municipal da Lourinhã .....	131
10.2 Exemplo do segundo desdobramento do menu de pesquisa de processos de obras particulares na Base de Dados do Sector de Arquivo Municipal da Lourinhã .....	132
10.3 Exemplo do terceiro desdobramento do menu de registo de processos de obras particulares na Base de Dados do Sector de Arquivo Municipal da Lourinhã .....	132
11. Abordagem sistémica na perspectiva da gestão documental .....	140
12. Exemplo de tipologia documental normalizada (Despacho) .....	156
13. Exemplo de tipologia documental normalizada (Ofício) .....	157
14. Ciclo de Deming .....	173
15. Modelo de concepção e implementação de sistemas de arquivo .....	176
16. Modelo de Plano de Classificação Funcional .....	189

## Agradecimentos

O estudo que ora apresentamos resulta, em primeiro lugar, de um processo de aprendizagem iniciado em 2003, aquando da nossa admissão ao Curso de Especialização em Ciências Documentais da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Nessa altura, não imaginávamos o quão complexo e diversificado é o domínio da Arquivística, para alguns autores integrada hoje numa forma de conhecimento mais vasta denominada por Ciência da Informação.

Nas aulas de «Instituições e Documentos» introduzidas no primeiro semestre do curso pelo Dr. Gil Matos, tomamos os primeiros contactos com os fundamentos da disciplina Arquivística e com uma vasta bibliografia de suporte à qual recorremos constantemente para nortear o exercício da nossa actividade.

Sem desvalorizar os conhecimentos teóricos adquiridos durante dois anos de intensa e profícua aprendizagem num formato curricular anterior ao processo de Bolonha, foi através do contacto com o Prof. Doutor Carlos Guardado da Silva, orientador do presente estudo, que descobrimos que a Arquivística é sem dúvida uma forma de conhecimento em que a teoria e a prática nem sempre convergem (ainda que tal fosse desejável) e que a interdisciplinaridade que a sustenta exige igualmente uma constante reflexão. Para além da especial Amizade, devemos-lhe sobretudo as incontáveis orientações profissionais e todos os conselhos que, do ponto de vista humano, também nos têm enriquecido, pois a missão do arquivista não se esgota na organização dos documentos. Existe antes de mais a Ética e o sentido de Serviço Público em que o cidadão-cliente da Administração deverá ser entendido como a principal razão de ser dos arquivos e dos arquivistas.

Foi também com o Prof. Doutor Carlos Guardado da Silva que descobrimos a complementaridade existente entre a Gestão Documental e a Gestão da Qualidade, uma realidade que à partida nos parecia tão estranha mas que, ultrapassada uma certa relutância inicial, acabou por nos incentivar a indagar acerca da potencial relação sistémica entre ambas, motivando o desenvolvimento do nosso estudo. Devemos-lhe, portanto, um especial Agradecimento pela sua generosidade e constante disponibilidade para transmitir todo o vasto conhecimento que possui acerca destes e de outros domínios.

Aos meus pais, Céu e João, um eterno Obrigado por desde sempre nos terem apoiado nos estudos e motivado para nunca desistir por mais obstáculos que se insurjam no nosso caminho. Agradeço-lhes especialmente a constante presença e todos os valores que nos transmitiram desde tenra idade, compreendendo hoje que a maioria das reprimendas e ralhetes visavam antes de mais transmitir Amor e afecto, e



nunca indiferença. À mãe, pela sua inesgotável ternura e sensibilidade, e porque sempre nos acarinhou e acompanhou de perto o nosso percurso escolar, nunca descurando a importância da nossa formação cívica e intelectual. Ao pai, por ser uma referência constante de honestidade e determinação, e com quem aprendemos que a Força de um homem reside fundamentalmente na sua capacidade de se reerguer face às adversidades. Ao mano Samuel, o nosso mais autêntico e generoso Amigo que, apesar da diferença de idade e de “feitio”, sempre nos apoiou e defendeu incondicionalmente de tudo e de todos.

À Tânia, a nossa fonte de inspiração, um profundo e eterno Obrigado por todo Amor e afecto, e por ser a nossa luz nos dias mais escuros, mas também pela sua paciência e dedicação e, especialmente, pela sua autenticidade. E, aos seus pais e irmão, Lurdes, António e Tiago, devo-lhes uma palavra de Gratidão por desde há dez anos nos acolherem no seio da sua família de uma forma sempre afável e generosa.

No âmbito institucional, não podemos deixar de agradecer ao Presidente da Câmara Municipal da Lourinhã, José Manuel Dias Custódio, e ao Vereador responsável pela área dos Recursos Humanos, Sócio-Cultural e Modernização Administrativa, José Tomé. Ao Chefe da Divisão Administrativa e coordenador do Sector de Modernização Administrativa, Dr. Aires Escalda, agradecemos particularmente o facto de nos ter permitido enquadrar o presente estudo, iniciado em 2008, nos objectivos definidos para a nossa avaliação de desempenho de 2009. Ao gestor da qualidade, Dr. Miguel Reis Silva, agradecemos o facto de nos ter facultado o acesso à informação institucional produzida durante o processo de implementação do sistema de gestão da qualidade no Município da Lourinhã.

Uma palavra não menos importante de profundo e sincero Agradecimento aos colegas do Arquivo Municipal, João Paulo Silva e Valter Bernardes, com quem diariamente, desde há seis anos, esgrimimos teoria e prática, aprendemos e partilhamos conhecimento bem como as vitórias e angústias relativamente às nossas responsabilidades técnicas no domínio da gestão documental e melhoria contínua do sistema de arquivo do Município da Lourinhã.

Por último, mas sem menor importância, um Agradecimento especial devemos igualmente aos Amigos André, Nuno, Pinto, Vasco, Pedro, Raquel, Rita, Eliana, Miguel e Henrique, que nestes últimos tempos têm reclamado mais a nossa presença, os quais esperamos poder compensar e continuar a retribuir a genuína Amizade que sempre nos uniu, agora que esta intensa jornada de pesquisa e reflexão terminou.

Este trabalho é portanto dedicado a todos os que desde sempre me apoiaram, transmitindo todo o Amor, Amizade e Afecto, e a Força necessária para nunca desistir.

## Resumo

A «gestão documental» é uma expressão muito em voga nos dias hoje, pese embora vulgarmente associada às aplicações informáticas existentes no mercado as quais, muitas vezes, não respondem cabalmente às necessidades das Organizações. Do ponto de vista da Arquivística, a gestão documental é muito mais do que uma ferramenta de natureza tecnológica. Trata-se, antes de mais, de um conceito arquivístico.

Numa perspectiva sistémica, a responsabilidade do Sistema de Arquivo ou de Gestão Documental, segundo a norma ISO 15489:2005, é da competência do arquivista cabendo-lhe, portanto, a definição da política de gestão de documentos na Organização na qual se insere.

A «gestão da qualidade», *a priori* tão distante do domínio da «gestão documental», veio dar um novo impulso à arquivística oferecendo novas oportunidades de pesquisa associadas à normalização da «informação orgânica» e dos procedimentos usados na sua produção.

O objectivo desta dissertação centra-se na análise da relação de sustentabilidade entre o sistema de gestão documental e o sistema de gestão da qualidade, complementada com o estudo de caso desenvolvido no Município da Lourinhã.

Constata-se que o sistema de gestão da qualidade (SGQ) será tanto mais eficaz quando articulado com a política de arquivo ou de gestão da informação uma vez que o mesmo assenta nos «requisitos da documentação», exigindo também uma «abordagem por processos» (ISO 9001:2008), tal como a Arquivística o defende.

A introdução das tecnologias da informação com o intuito de modernizar os serviços do Município da Lourinhã parece ter contribuído para a melhoria da pesquisa e recuperação da documentação e informação. No entanto, subsistem diversas fragilidades operativas e tecnológicas que afectam a eficiência do circuito documental na Organização e, com efeito, o atendimento prestado aos seus clientes (internos e externos).

Reconhecendo-se a importância estratégica da Gestão Documental no plano da modernização administrativa, designadamente, em termos de simplificação e normalização de processos e procedimentos de trabalho, o arquivista deverá pois alargar o seu campo de acção reflectindo sobre a transversalidade do Sistema de Arquivo nas Organizações.

## Abstract

The «records management» is a term much in vogue these days now, although commonly associated with software applications on the market which often do not fully attend to the needs of Organizations. From the standpoint of Archival Science, the «records management» is much more than a tool of technological nature. It is, first of all, an archival science concept.

In a systemic perspective, the responsibility of the Archive System or the Records Management System, according to ISO 15489:2005, is the responsibility of the archivist and it shall, therefore, the policy-making records management within the Organization in which it occurs.

The «quality management», apparently so far from the field of the «records management» gave a fresh impetus for Archival Science offering new research opportunities associated with the standardization of «organic information» and the procedures used in their production.

The objective of this dissertation focuses on analysis of the sustainability of the records management system and the quality management system, complemented by the case study from the municipality of Lourinhã.

It appears that the quality management system will be more effective when combined with the records management policy or the information management since it is based on the «documentation requirements», also requesting a «process's approach» (ISO 9001:2008), such as Archival Science defends.

The introduction of information technology in order to modernize the public services in the municipality of Lourinhã seems to have contributed to the improvement of search and retrieval of documents and information. However, there are several technological and operational weaknesses affecting the efficiency of the documents circuit on the Organization and, consequently, the care provided to their clients (internal and external).

Recognizing the strategic importance of the Records Management in terms of administrative modernization, particularly in terms of simplification and standardization of processes and working procedures, the archivist should therefore broaden its scope to reflect on the mainstreaming of the Archive System in Organizations.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Arquivística

Gestão Documental

Gestão da Qualidade

Normalização

Município da Lourinhã

## **KEYWORDS**

Archival Science

Records Management

Quality Management

Standardization

Portugal

Municipality of Lourinhã

## Introdução

Falar articuladamente de Arquivística e Qualidade nas Organizações dos dias de hoje representa um desafio assaz estimulante, designadamente em termos de pesquisa e cruzamento das perspectivas teóricas subjacentes, quer pela escassez de reflexão académica existente e de trabalhos de natureza científica de fundo desenvolvidos sobre este tema, quer pela diversidade de conceitos e princípios metodológicos que ambas as áreas comportam.

Mas a necessidade de consolidar o nosso conhecimento sobre a temática em apreço conduz-nos a indagar e reflectir sobre os paradigmas e metodologias de gestão inerentes a estas duas formas de saber.

Paulo J. S. Barata, no seu artigo intitulado por *Investigação em arquivo – tendências dos anos 90* (1997: 9-42), oferece-nos uma perspectiva desoladora do estado da pesquisa e investigação académica no domínio da arquivística, tanto no panorama internacional como no plano nacional. Não esquecendo que «a investigação produzida por uma qualquer ciência ou ramo do conhecimento constitui um dos principais indicadores para avaliar o seu estado de desenvolvimento. É através do número e da qualidade dos trabalhos produzidos pelos membros de uma determinada área científica que podemos aferir da sua vitalidade e dinamismo (...)» (1997: 9). Segundo o autor, no que concerne especificamente à arquivística e à diversidade de temáticas que se poderão explorar a partir da mesma «(...) pode dizer-se que mesmo a nível internacional são praticamente inexistentes trabalhos que nos permitam traçar o quadro do seu estado.» (1997: 9).

Ainda que escassos e praticamente inexistentes até ao final da década de noventa, importa referenciar desde já os autores e projectos que inspiraram a nossa investigação demonstrando a utilidade da Gestão da Qualidade para as Ciências da Documentação e Informação e, em particular, para a Arquivística, bem como os contributos desta última para a primeira. Por outras palavras, procurar compreender a potencial complementaridade existente entre Gestão da Qualidade e Gestão Documental.

Para haver Qualidade e Inovação é necessário haver «competências», designadamente, competências de gestão e, portanto, gestão estratégica, gestão de competências e gestão de conhecimento. É pois sobre a importância destes conceitos e respectivas metodologias para os profissionais de informação e documentação –

vulgo bibliotecários e arquivistas – que discorrem P. Ochôa e L. G. Pinto (1999, 2002, 2004). Estas autoras sistematizam as técnicas e ferramentas tradicionalmente utilizadas no domínio da gestão empresarial<sup>1</sup> sustentando a sua utilidade para o desenvolvimento de competências de informação e documentação<sup>2</sup> preconizadas no *Referencial Europeu de Informação e Documentação* (2001).

Rose Mary Juliano Longo e Waldomiro Vergueiro num artigo de co-autoria intitulado por «*Gestão da Qualidade em Serviços de Informação do Sector Público: características e dificuldades para sua implantação*» (2003: 39-59) reflectem sobre a importância do conceito de «Qualidade Total» e «melhoria contínua» para a modernização dos serviços públicos de informação<sup>3</sup>, no sentido da mudança e da procura da Excelência.

Contudo, advertem os autores, não basta mudar de paradigmas de gestão nos serviços de informação do sector público sem se compreender previamente um dos factores chave nos processos de mudança: a cultura organizacional. As «barreiras mentais» ou a resistência à mudança que afecta o desempenho nas Organizações prestadoras de serviços de informação são muitas vezes fruto da ausência de esclarecimento ou de (des)envolvimento dos trabalhadores no processo de mudança “friamente” anunciado.

A adopção de metodologias de gestão da qualidade com inegável sucesso no sector privado, segundo os autores, pressupõe visão estratégica e, portanto, planeamento com enfoque no património humano das Organizações, no sentido da valorização do factor motivacional para que este seja transmitido no contacto (atendimento) com os «clientes» dos serviços de informação.

Sobre os princípios da Gestão da Qualidade vertidos na norma ISO 9000:2000<sup>4</sup>, reflectem Cardoso e Luz (2005), procurando estabelecer uma sintetizada relação conceptual com a Arquivística e o seu objecto de estudo: a Informação.

De uma forma peremptória afirmam estes autores que «sem gestão da informação, não há gestão da qualidade», (2005: 52).

---

<sup>1</sup> Análise de causa-efeito; análise SWOT; análise TOWS; *benchmarking*; *brainstorming*; ciclo de vida do produto; foco no cliente; trabalho de equipa; gestão da imagem; matriz de competências; etc.

<sup>2</sup> Interacção com clientes; técnicas de *marketing*; técnicas de planificação de gestão de projecto; técnicas de diagnóstico e avaliação; técnicas de gestão de recursos humanos; técnicas de formação; etc.

<sup>3</sup> Entenda-se, arquivos, bibliotecas e centros de documentação.

<sup>4</sup> A ISO 9000:2000 – Sistemas de gestão da qualidade. Fundamentos e vocabulário – substituída pela ISO 9000:2005, constitui a base de todas as normas da qualidade, e descreve os princípios em que se baseia a gestão da qualidade, os seus fundamentos e terminologia específica associada.

Na mesma linha de pensamento, Flores e Nascimento (2007) salientam a importância da «classificação» e «avaliação» de documentos para a gestão do conhecimento através da «gestão da informação arquivística», com vista à «manutenção da qualidade» nas empresas de Santa Maria (Brasil) certificadas pelo *Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade* nos anos de 2005 e 2006.

Num estudo dirigido às empresas certificadas através daquele programa, os autores procuraram compreender a forma como as mesmas utilizavam a gestão da informação no processo de gestão da qualidade dos seus produtos/serviços (2007: 63). Das conclusões do estudo destacam-se as seguintes:

- A maior parte das empresas certificadas não adoptam procedimentos arquivísticos;
- As empresas reduzem a gestão de informação arquivística às listagens de controlo de registos produzidas por aplicações informáticas;
- Os procedimentos de classificação e avaliação documental são pouco utilizados pelas empresas;
- Apenas 30% das empresas afirmaram fazer uso da classificação arquivística para organizar os seus documentos;
- A avaliação documental foi utilizada por 42% das empresas premiadas.

Por fim, concluem os autores que apesar da reduzida utilização de práticas de gestão arquivística, as empresas conseguem manter as informações que produzem acessíveis e controladas pois, caso contrário, não teriam obtido a certificação. Neste sentido, o recurso às tecnologias da informação é apontada como uma mais valia que, contudo, não dispensa o trabalho técnico de um profissional especializado – o arquivista.

Um dos factores estratégicos da modernização administrativa é, sem dúvida, a «normalização» (SILVA, C. 2008).

Para Núñez Fernández a normalização deverá estender-se a todos os processos da Organização, nomeadamente aos procedimentos e práticas arquivísticas. Em *Archivos y normas ISO* (2007) o autor incide objectivamente nos conceitos e princípios inerentes aos normativos da gestão da qualidade e da sua utilidade para organizações públicas ou privadas. Núñez Fernández apresenta uma vasta listagem de normas ISO aplicadas a documentos e arquivos (2007: 117-122), centrando o seu estudo em torno das normas ISO 9001:2000 (implementação de sistemas de gestão da qualidade) e ISO 15489:2001 – esta última inspirada directamente na metodologia arquivística.

No panorama nacional são de facto escassas as reflexões e projectos centrados na importância da normalização arquivística para a modernização administrativa e, em especial, sobre o alcance do seu papel na gestão da qualidade das Organizações (SILVA, C. 2008).

Na senda de Cruz Mundet (2006) e de C. Guardado da Silva (2008), a modernização das Organizações (públicas ou privadas), pressupõe desde logo o reconhecimento sistémico da função Arquivo e da integração do arquivista em processos de mudança, nomeadamente em projectos de gestão da qualidade. Ao arquivista cabe afirmar as suas competências no domínio da racionalização dos circuitos documentais, «agindo preventivamente sobre a produção documental, num esforço de redução do seu volume» (2008: 2), identificando os seus pontos fracos (disfunções), e apresentando propostas de melhoria com vista à normalização e simplificação de processos e procedimentos.

Mas o «controlo documental» também afecta a normalização e a simplificação dos procedimentos (CRUZ MUNDET, 2006: 79), pelo que o recurso aos princípios e técnicas da «reengenharia de processos» se reveste de particular importância para a racionalização e economia de meios no domínio da gestão da informação. Por outras palavras, importa agir cirurgicamente nos circuitos documentais com o intuito de quantificar tempos, acções e recursos para se eliminar tarefas inúteis e documentos duplicados.

Assim, tal como preconiza C. Guardado da Silva (2008), o arquivista pode (e deve) desempenhar um papel estratégico e decisivo no domínio da «engenharia burocrática», tendo em conta que possui um profundo conhecimento das características organizativas do sistema de arquivo e das necessidades de normalização subjacentes ao mesmo.

Do ponto de vista da gestão da qualidade à escala local e da sua articulação com a gestão documental, M. Manuela de Azevedo Pinto enfatiza a importância do trinómio «tecnologia, processos e pessoas» (2003; 2004) para uma gestão integrada do sistema de informação municipal. Respondendo aos desafios lançados pela Sociedade da Informação e do Conhecimento, a autora apresenta-nos o projecto de *Gestão Integrada do Sistema de Informação* desenvolvido na Câmara Municipal de Vila do Conde o qual foi duplamente reconhecido com a atribuição do prémio de *Modernização Administrativa Municipal 2000*, em Julho de 2001, no âmbito do



concurso "Qualidade em Serviços Públicos 2000", e, *Acreditação como Caso Exemplar de Modernização Administrativa em 2001*.

O projecto centrou-se essencialmente na simplificação e racionalização dos procedimentos existentes, controlo e reajustamento da tramitação da informação e respectivo tratamento, uniformização de formulários e apresentação dos mesmos em formato electrónico, a par da desconcentração física e tecnológica dos serviços municipais, com o intuito de oferecer um «atendimento de qualidade» aos clientes do Município de Vila do Conde.

Na constituição daquele projecto «entraram como elementos permanentes: técnicos do Arquivo Municipal, Informática, Imagem, Serviços Jurídicos e Coordenação de Candidaturas (...)» fruto do diálogo cultivado entre «o sector das Tecnologias da Informação (sistema de suporte tecnológico), o sector de Gestão do Sistema de Informação (vulgo serviço de Arquivo), e o sector de Gestão da Qualidade, assessorados por um sector de Projectos e Desenvolvimento» (PINTO, M. 2003: 104).

Dos resultados alcançados com a execução daquele projecto, M. Manuela de Azevedo Pinto (2003: 107-108) destaca os seguintes:

- ✓ 7 edifícios interligados (rede de circuitos dedicados, alugados à PT e fibra óptica);
- ✓ 11 postos de digitalização e registo;
- ✓ 230 funcionários produtores/clientes dos sistema, *e-mail* e *Internet*;
- ✓ 90% dos documentos (recebidos/expedidos) digitalizados;
- ✓ Redução 2/3 dias do procedimento de expedição;
- ✓ 90% dos documentos controlados pelo Expediente na fase de arquivo (físico e digital);
- ✓ Incorporação diária de documentos no Arquivo Municipal;
- ✓ 1 000 000 de documentos de processos de obras particulares em suporte digital;
- ✓ 2500 m de documentação, em suporte de papel, controlados fisicamente;
- ✓ Acompanhamento na produção e participação nos processos de mudança organizacional;
- ✓ Consolidação do trabalho em equipa, maior envolvimento e motivação;
- ✓ Fomento de formas explícitas de interacção com a sociedade;
- ✓ Introdução da aplicação da CAF (Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia) como instrumento de auto-avaliação da organização.

Os resultados alcançados com o projecto de *Gestão Integrada do Sistema de Informação* desenvolvido na Câmara Municipal de Vila do Conde são no fundo corolário do reconhecimento prévio da necessidade de inovar e modernizar todos os serviços que constituem o sistema de informação municipal.

Em suma, a autora salienta que ao colocar-se a tónica nas áreas directamente relacionadas com a produção de informação (formas de aquisição, circulação, armazenamento e recuperação) está-se necessariamente a privilegiar o «centro nevralgico» de um serviço público: o sistema de informação/arquivo (PINTO, M. 2003, 2004).

Na 2ª edição do Concurso Nacional de Boas Práticas na Administração Local (2007/2008), na categoria A – Administração autárquica e modernização, foi premiada a Câmara Municipal do Porto com o projecto designado por *Gestão integrada e participada do Arquivo da Câmara Municipal do Porto (DMA)*<sup>5</sup>. Os objectivos definidos para este projecto foram os seguintes<sup>6</sup>:

- Optimizar a Gestão da Informação, melhorando a qualidade no acesso aos documentos de Arquivo e respectiva difusão;
- Aumentar a eficiência do serviço central de arquivos (DMA);
- Melhorar a comunicação interna ;
- Rentabilizar os recursos humanos e materiais existentes;
- Motivar e qualificar os colaboradores;
- Criar uma nova cultura de serviço nos Arquivos;
- Aperfeiçoar o Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), nos termos da norma NP EN ISO 9001:2000, implementado em 2006;
- Difundir a experiência junto de outros agentes de desenvolvimento.

Face à transversalidade da sua função instrumental na estrutura administrativa da Autarquia e, por outro lado, tendo em conta as reconhecidas boas práticas e maturidade organizativa ao nível das exigências da aplicação da Norma NP EN ISO 9001:2000, a Câmara Municipal do Porto tomou a decisão estratégica de promover um sistema de gestão da qualidade no seu Departamento de Arquivos, inscrevendo o

---

<sup>5</sup> Departamento Municipal de Arquivos.

<sup>6</sup> *Programa de Simplificação Administrativa. Notícias: Gestão Integrada e Participada do Arquivo da Câmara Municipal do Porto (DMA)* [Em linha]. [Consult. 8 Out. 2009]. Disponível em WWW <[URL:http://www.cm-porto.pt/](http://www.cm-porto.pt/)>

Arquivo entre os primeiros serviços da autarquia a certificar o seu sistema de gestão, cujo Certificado de Qualidade foi atribuído em Outubro de 2009<sup>7</sup>.

O sucesso dos projectos anteriormente apresentados deve-se à valorização e reconhecimento do serviço de Arquivo pelos executivos camarários de ambos os Municípios, porquanto entendido como parte fundamental de um sistema integrado de informação organizacional, associado desde logo a inovadores projectos de modernização administrativa com vista à certificação da qualidade, mas, também, em virtude da adopção de técnicas de gestão estratégica e gestão de competências por parte dos profissionais de informação e documentação (arquivistas) envolvidos naqueles projectos.

Depois da apresentação dos principais autores, ideias e projectos que despertaram a nossa curiosidade para encetar uma exploração mais aprofundada do tema central do nosso estudo – gestão documental e gestão da qualidade – impõe-se a definição das questões de partida que nortearam a nossa dissertação, a saber:

Por um lado, quais os aspectos técnicos e metodológicos que, em concreto, sustentam um sistema de gestão da qualidade?

E, por outro lado, quais os contributos do conhecimento e prática arquivística para a implementação de sistemas de gestão da qualidade?

O objectivo do presente estudo visa pois compreender a relação intrínseca e de sustentabilidade que existe entre o sistema de arquivo ou de gestão documental e o sistema de gestão da qualidade.

Como objecto de análise em formato de «estudo de caso» escolhemos o sistema de gestão documental do Município da Lourinhã à luz de uma abordagem sistémica e, paralelamente, como proposta de suporte de um potencial sistema de gestão da qualidade para a mesma Organização.

No sentido de procurar respostas às nossas questões de partida iniciámos o nosso percurso com uma breve reflexão sobre a Arquivística ou, utilizando uma expressão mais em voga, a Gestão Documental, os seus principais conceitos, autores, paradigmas e princípios teóricos subjacentes.

---

<sup>7</sup> *Programa de Simplificação Administrativa. Notícias: Departamento Municipal de Arquivos da CMP distinguido com Certificado de Qualidade* [Em linha]. [Consult. 8 Out. 2009]. Disponível em WWW <[URL:http://www.cm-porto.pt/](http://www.cm-porto.pt/)>

O mesmo tipo de abordagem foi por nós seguido para introduzir o tema da Gestão da Qualidade. Ao reflectirmos sobre a evolução da gestão da qualidade na Administração pública, não poderíamos deixar de abordar os conceitos de «cliente» e «burocracia» articulando-os com a integração de políticas de «modernização administrativa» no âmbito da reforma da administração pública em Portugal.

Mas falar de arquivística, gestão da qualidade, burocracia e modernização administrativa conduz-nos a reflectir também sobre um dos mais valiosos recursos ou activo inerente ao paradigma da Sociedade actual: a Informação.

A forma como nos dias de hoje é interpretado o conceito de Informação no domínio da arquivística é tudo menos consensual. Se para alguns autores a Informação está muito para além da sua fixação inscrita num suporte físico, para outros, o vínculo umbilicalmente estabelecido entre a Informação e os seus suportes nunca deverá ser quebrado, sob pena de se colocar em causa a sua integridade probatória.

Sem fugir ao debate teórico, no nosso estudo, interessa-nos sobretudo analisar o conceito de Informação enquanto recurso organizacional bem como os aspectos relativos à sua normalização.

O primeiro capítulo da nossa dissertação encerra com uma reflexão em torno dos aspectos directamente relacionados com a normalização arquivística e a gestão da qualidade nas Organizações. Em concreto, perceber quais os subsídios da arquivística e dos instrumentos de normalização existentes para a operacionalização de sistemas de gestão da qualidade.

No segundo momento, partimos para a análise de um universo organizacional específico – o Município da Lourinhã – a partir do qual procurámos compreender, na prática, como é que à luz de uma abordagem sistémica a gestão documental e a gestão da qualidade convergem no sentido de favorecer os interesses de um elemento comum: o cidadão-cliente.

A identificação dos pontos fracos e das oportunidades de melhoria em ambos os sistemas de gestão exigem uma mudança na tradição administrativa da Organização e um incontornável apelo à convergência de esforços intersectoriais para a execução das soluções apresentadas.

Por fim, como proposta metodológica de abordagem a um sistema de arquivo municipal, apresentamos um conjunto de estratégias de melhoria tendo como referência a planificação por etapas recomendada na norma ISO 15489:2001. Paralelamente, evidenciamos a execução de algumas dessas etapas já cumpridas no

Município da Lourinhã bem como a necessidade de melhorar certas componentes e instrumentos de gestão do próprio sistema, designadamente, no que concerne ao sistema de registo de documentos e sistema de classificação documental.

A perspectiva de análise sobre o presente estudo de caso é a do arquivista, sendo este, simultaneamente, observador e participante num contexto organizacional que não é alheio à sua intervenção.

Mas a acção do arquivista não corresponde apenas aos pontos fortes e fracos assinalados e às propostas de melhoria apresentadas. O arquivista está integrado num todo orgânico em que a sua acção ou a ausência dela também influenciam uma realidade que é complexa e multifacetada, pelo que deverá ser entendida à luz de uma perspectiva eminentemente sistémica.

Arriscando um olhar menos distanciado sobre um contexto institucional ao qual nos encontramos profissionalmente ligados desde Março de 2004, procurámos, todavia, resistir a uma análise menos isenta que, na verdade, será sempre condicionada por estes factores.

## 1. Gestão Documental e Gestão da Qualidade

A «**gestão documental**» é uma expressão muito em voga nos dias de hoje, mormente associada às aplicações informáticas que se oferecem no mercado das novas TIC como soluções de gestão de correspondência e expediente administrativo.

Todavia, quando falamos de «gestão documental» ou «gestão de documentos», em rigor, estamos a falar necessariamente de arquivística ou de gestão de sistemas de informação e não apenas dos documentos na fase de produção.

A arquivística «desenvolveu-se em função das necessidades de cada época (...) constituída por um *savoir-faire* que se foi acumulando ao longo dos tempos.» (ROUSSEAU; COUTURE, 1998: 48). Entendida hoje como um conjunto de metodologias e técnicas de organização e gestão da documentação e informação, a arquivística deriva directamente da *praxis* e do conhecimento empírico acumulado e transmitido desde tempos imemoriais, pois nas palavras de Albercht Fugueras e Cruz Mundet, «los archivos y su documentación – objecto de la archivística – son tan antiguos como la organización social de la humanidad, y aparecen con los primeros enclaves urbanos hace más de cinco mil años.» (2002: 11).

O termo «arquivística» foi-se impondo ao longo do século XX particularmente em diversos países do sul da Europa como a Itália, a França, Portugal e Espanha.

Quanto às origens do saber arquivístico e aos aspectos epistemológicos relativos à sua consolidação científica e reconhecimento académico, remetemos a referência para as notáveis obras de Duchein (1992), de Rousseau e Couture (1998), de A. Malheiro da Silva *et al.* (1998), de A. Malheiro da Silva e Fernanda Ribeiro (2002), e de Cruz Mundet (2003)<sup>8</sup>.

Importa porém relembrar aqui que enquanto saber científico emergente que se debruça sobre os arquivos do Estado, protegidos e entendidos como bens patrimoniais e com estatuto de «coisa pública», a arquivística apenas remonta ao século XVIII, e mais especificamente ao período pós Revolução Francesa. É pois nessa perspectiva que será aqui enquadrada, ou seja, a arquivística ao serviço da Administração Pública e, neste estudo em particular, do Município da Lourinhã, uma vez que «las Administraciones Publicas, son el paradigma de la producción de documentos y de grandes archivos (...)» (CRUZ MUNDET, 2003).

---

<sup>8</sup> Pois, repetir aqui aquilo que já foi escrito sobre a arquivística enquanto disciplina e inegável forma de conhecimento resultaria apenas num redundante exercício de tautologia que nada acrescentaria à especificidade desta dissertação.

Sem prejuízo do âmbito institucional definido para o presente trabalho, importa referir que a arquivística enquanto saber científico numa sociedade em constante transformação aplica-se a todo o tipo de organizações, públicas ou privadas.

Existem *grosso modo* dois tipos de abordagem conceptual à arquivística. O primeiro, de carácter mais abrangente e explicativo que visa, por um lado, reflectir sobre a história da arquivística e dos princípios teóricos que a sustentam à luz de uma perspectiva epistemológica e, por outro, descrever os métodos e técnicas de organização de documentos, designadamente, através da elaboração de instrumentos de descrição documental (IDD's)<sup>9</sup>, constituição de séries, classificação, avaliação e selecção, descrição normalizada, mas, também, sobre aspectos relativos à preservação dos documentos e respectivos suportes. E, o segundo tipo de abordagem, que se foca especialmente na gestão e controlo dos documentos no contexto da sua produção.

É precisamente este segundo tipo de abordagem que irá aqui ser privilegiado, procurando-se, porém, não perder a noção de gestão integrada da documentação e informação, isto é, numa perspectiva sistémica e, paralelamente, reflectindo-se sobre alguns dos conceitos e paradigmas que sustentam a arquivística – para uns considerada como uma forma autónoma de conhecimento científico sob a designação de «Ciência Arquivística» (ANTÓNIO, 2009) e, para outros, considerada apenas como um ramo ou disciplina aplicada da «Ciência da Informação»<sup>10</sup> (SILVA, A.; *et al.* 1998; SILVA, A.; RIBEIRO, 2002; SILVA, A. 2006).

A gestão de documentos é um conceito que corresponde à tradução do termo norte-americano *records management* que também pode ser traduzido como «gestão documental». Parafraseando Cruz Mundet, por gestão de documentos entende-se o conjunto de tarefas e procedimentos orientados para obter uma maior eficácia e economia na exploração ou aproveitamento dos documentos por parte das organizações (2006: 17). Segundo o *Dicionário de Terminologia Arquivística* publicado

---

<sup>9</sup> Por exemplo, Catálogos, Guias, Inventários, Quadros de Classificação.

<sup>10</sup> A Ciência da Informação, enquanto disciplina académica emergente desde os anos sessenta do século XX, é definida por A. Malheiro da Silva (2006) como «uma ciência social que investiga os problemas, temas e casos relacionados com o fenómeno info-comunicacional perceptível e cognoscível através da confirmação ou não das propriedades inerentes à génese do fluxo, organização e comportamento informacionais (*origem, colecta, organização, armazenamento, recuperação, interpretação, transmissão, transformação e utilização da informação*). Ela é trans e interdisciplinar, o que significa estar dotada de um corpo teórico-metodológico próprio construído, dentro do paradigma emergente pós-custodial, informacional e científico, pelo contributo e simbiose da Arquivística, da Biblioteconomia/ Documentação, dos Sistemas de Informação e Organização e Métodos.» (SILVA, A. *et al.*, 1998: 140-141). Aquilo que o autor propõe, no fundo, é uma espécie de síntese na qual se diluem, entre outras, a Arquivística e a Biblioteconomia, entendidas apenas como meras práticas empíricas, ou, quando muito, como disciplinas práticas.

pelo Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro<sup>11</sup>, a gestão de documentos corresponde à «implementação de um conjunto de medidas que visam a racionalização e a eficácia na constituição, *avaliação, aquisição, organização, conservação e comunicação dos arquivos.*» (1993: 53). E, ainda no âmbito desta última definição é feita uma remissiva «*ver também Arquivos Correntes*» que nos remete directamente para os aspectos da produção e organização documental (SILVA, A.; *et al.* 1998).

A este propósito, Couture e Rousseau (1998: 48) sublinham a importância e um vasto conjunto de vantagens que se poderão obter a partir de uma boa organização dos «arquivos correntes», a saber:

- Aumento da eliminação dos documentos na fonte e a diminuição do volume documental total;
- Aceleração e sistematização da organização dos documentos;
- Aumento da protecção da informação: um documento bem classificado, ordenado e arrumado está em relativa segurança;
- Aceleração da pesquisa e recuperação da informação;
- Tomada de decisão esclarecida;
- Aumento da estabilidade, da continuidade e da eficácia administrativa da organização;
- Optimização da utilização do espaço, do equipamento e dos recursos humanos;
- Racionalização e diminuição dos custos da organização em relação à conservação da documentação.

Porém, a gestão de documentos não se reduz ao âmbito dos arquivos correntes, uma vez que está intimamente relacionada com o conceito de «ciclo de vida dos documentos» (*records lifecycle*) – este último entendido como «principio fundamental de la gestión de documentos» (CRUZ MUNDET, 2006: 23).

Segundo a «teoria das três idades»<sup>12</sup>, o «ciclo de vida dos documentos» corresponde a uma perspectiva teórica “trifásica” importada das ciências da natureza, e mais especificamente da Biologia, a partir da qual se procurou estabelecer uma analogia entre os documentos de arquivo e os seres vivos. Para o efeito, definiram-se

---

<sup>11</sup> Enquanto Organismo de Normalização Sectorial para a Informação e Documentação por acordo com o Instituto Português da Qualidade.

<sup>12</sup> A «teoria das três idades» formulada por Theodore Shellenberg na sua obra intitulada por *Modern archives: principles and techniques* (1956) foi inspirada no *Relatório Hoover* (1949) – corolário da Comissão Hoover nomeada pelo Presidente norte-americano Truman em 1948, com o intuito de se encontrar uma solução para a documentação acumulada nos Estados Unidos da América no contexto da II Guerra Mundial.



diferentes estágios em termos de utilidade e valor da informação documental. Neste sentido, entende-se que existe um primeiro momento directamente relacionado com o “nascimento” ou a criação do documento, em que o mesmo é registado e colocado em circulação, ou seja, dá entrada no sistema de arquivo da entidade produtora.

Usando a terminologia da arquivística canadiana, esta etapa é vulgarmente designada por «fase activa», durante a qual o documento possui uma elevada taxa de utilização e um valor probatório (valor primário) intrinsecamente associado, e, consoante os «casos» e/ou respectivos assuntos<sup>13</sup>, o mesmo poderá estar relacionado com processos administrativos ou judiciais em tramitação. Depois, segue-se a «fase semi-activa» a partir da qual se considera que a taxa de utilização do documento, ou do conjunto de documentos correspondentes a processos já concluídos mas susceptíveis de serem reabertos, é significativamente baixa.

Teoricamente, entende-se que a consulta dos documentos por parte da entidade produtora durante esta segunda fase é esporádica, justificando-se portanto uma separação intelectual e, porventura, física da fase de arquivo (corrente) que a precede. Esta fase equivale pois ao «arquivo intermédio» a partir do qual se procede à selecção da documentação para efeitos de eliminação, ou para fins de conservação definitiva.

A terceira e última fase do ciclo vital dos documentos é a «fase inactiva», a partir da qual apenas se conservam os documentos com «valor secundário», isto é, os documentos aos quais seja reconhecido um valor histórico e patrimonial permanecerão no «arquivo definitivo», independentemente da caducidade do seu valor probatório – entenda-se para efeitos administrativos, fiscais ou legais.

Ambos os conceitos, *records management* e *records lifecycle* desenvolveram-se nos Estados Unidos (CRUZ MUNDET, 2006) entre o ano de 1934, aquando da votação do *National Archives Act*, e o ano de 1941, quando se projectou a instalação de um imóvel para armazenamento temporário dos documentos (*records centers*), (INDOLFO, 2007), e surgiram como uma tentativa de resposta à profusa e cada vez mais complexa (re)produção de documentação resultante da crescente diversidade de actividades e tecnologias desenvolvidas por parte das organizações pós revolução industrial.

---

<sup>13</sup> Tendo em conta que aquilo que distingue um documento de arquivo, na perspectiva do conceito de «processo» poderá ser tanto uma «acção administrativa» como um «caso» de natureza judicial que, tanto numa situação como noutra, poderão ser constituídos por vários assuntos correspondentes a uma tramitação processual comum.

Naquele contexto, o enfoque do conceito de *records management* era inicialmente mais administrativo e de pendor economicista, e menos de alcance arquivístico, tendo em conta que o objectivo visava essencialmente otimizar o funcionamento da administração, limitando a quantidade de documentos produzidos e os respectivos prazos de conservação. Este tipo de abordagem reflecte a influência dos princípios da administração científica preconizada pelo Taylorismo nas organizações do início do século XX (CHIAVENATO, 2004). A organização racional do trabalho e do processo de produção, através do planeamento, controlo da execução e da produtividade, padronização dos procedimentos, e da divisão e especialização de funções com vista à modernização do processo administrativo, pressupõe pois uma gestão de documentos mais eficaz e eficiente.

Philip C. Brooks citado por Indolfo (2007) é considerado como o primeiro profissional norte-americano «a fazer referência ao ciclo vital dos documentos, conceito que se materializou na criação de programas de gestão de documentos e na implantação de arquivos intermediários, pois segundo Duranti (1994) ele reconhecia a necessidade dos arquivistas desviarem a sua atenção dos usos académicos dos registos para todas as fases do seu ciclo de vida, contribuindo dessa forma, para a implementação de melhores procedimentos de guarda e formulação das políticas necessárias a uma gestão responsável de documentos» (2007: 31). Ernst Posner e Theodore R. Shellenberg «são considerados os responsáveis pela sua difusão e aplicação, nas décadas de 1950 a 1960, o que veio a produzir, conforme afirmam vários autores, inclusive Llansó I Sanjuan (1993), uma autêntica revolução na disciplina arquivística.» (INDOLFO, 2007: 31).

No período 1947-1960 destacam-se as acções das Comissões Hoover, designadamente no que concerne aos aspectos do controlo da produção documental (eliminações e conservação de documentos em espaços intermédios, e difusão de manuais de procedimentos) com o intuito de se procurarem soluções concretas e legislativas para os problemas de gestão documental entretanto agravados com a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial. Em 1950, a *Federal Records Act* «determinava que os organismos governamentais deveriam dispor de um *records management program*» (INDOLFO, 2007: 32). Segundo a análise de Indolfo «a lei forneceu os pilares da gestão de documentos nos Estados Unidos, a saber: 1) o conceito de ciclo de vida, 2) os programas de acção continuada, 3) o controle da gestão e 4) a especialização de quem a praticava (...)» assistindo-se à emergência «(...) de uma nova profissão: o *records manager*» (2007: 32).

No período de 1970-1990 destacam-se diversas acções legislativas que importa também assinalar: a) o *Records Manegment Act* (1975), que consagra a definição de «gestão de documentos»; b) o *Amendements on Federal Records Management Act* (1976), que determina que cada agência federal preste contas do seu programa de gestão de documentos através de um relatório anual ao Arquivo Nacional dos Estados Unidos; c) a reestruturação da administração dos arquivos (1980) passando o então *National Archives and Records Services* (NARS) a denominar-se por *National Archives and Records Administration* (NARA). Paralelamente, no Canadá, desenvolveram-se acções semelhantes, destacando-se os diagnósticos e avaliações do estado da administração e conservação dos documentos públicos, cumpridos pela Comissão Massey (1951) e pela Comissão Glassco (1961-1962), (INDOLFO, 2007: 33).

Todavia, importa não esquecer que a gestão de documentos (*records management*) ou a «gestão documental» (SILVA, A.; *et al.* 1998; ANTÓNIO, 2009), evolui do conceito de «*record group*» que corresponde ao «princípio da proveniência». Este último «surgiu no século XIX, com o fim prático de organizar os arquivos históricos, vocacionados para incorporar a documentação dos diversos organismos da administração pública. O conceito de *record group* foi estabelecido em 1941 no National Archives de Washington, precisamente para possibilitar uma flexibilidade na organização dos documentos produzidos por diferentes entidades.» (SILVA, A.; *et al.* 1998: 133).

A sedimentação do conceito de *record group* e a subsequente consolidação do *records management*, a par da assinalável evolução tecnológica que se regista a partir da segunda metade dos anos 40, teve um impacto sem paralelo no domínio da organização dos arquivos. O aumento massivo da produção de documentos textuais, relativos à informação de natureza técnica e científica a que se assiste nesta época ficou conotado como o fenómeno da «explosão documental» (SILVA, A.; *et al.* 1998: 132). Com efeito, é neste contexto que se reafirma<sup>14</sup> a «teoria das três idades» e se manifestam as primeiras preocupações técnicas em torno da questão da «avaliação, selecção e eliminação» dos documentos de arquivo; procurando-se uma solução pragmática na actividade da «pré-arquivagem» ou «arquivo intermédio», entendida, então, como «o tratamento dado aos documentos durante o período de tempo que medeia entre a sua retirada dos serviços produtores e a sua incorporação nos arquivos históricos» (SILVA, A.; *et al.*, 1998: 132).

---

<sup>14</sup> Dizemos “reafirma” uma vez que a noção das «três idades» é uma ideia «praticamente consensual, que, aliás, se afirmava já desde o século XIX.» (SILVA, A. *et al.*, 1998: 133).

É de facto consentâneo, entre diversos autores, balizar historicamente, após a 1ª Guerra Mundial, e com mais acuidade no decurso da 2ª Grande Guerra, o fenómeno da denominada «explosão documental» como consequência do exponencial aumento de produção e circulação de documentos de diversa índole: estratégia militar, político-ideológica, científica, etc. Este fenómeno impôs, em diversos países ocidentais, que se definissem estratégias de avaliação e selecção documental com vista à eliminação de documentação acumulada que se considerasse desprovida de qualquer interesse legal e histórico/patrimonial.

A memória dos seres humanos é *naturalmente* selectiva, e constituindo-se os arquivos como extensões auxiliares da memória humana, da Sociedade e das suas Instituições, também a construção da memória destas tende a ser (neste caso) *racionalmente* selectiva, sob pena de se apagarem determinados testemunhos de factos, eventos e acções relevantes ocorridos no passado.

Assim, introduz-se o incómodo mas incontornável dilema arquivístico:

*Conservar toda a documentação que subsiste do passado, bem como a que no presente se produz?*

Ou

*Destruir selectivamente certos documentos que se julguem desprovidos de valor histórico?*

Até há menos de cem anos atrás não havia nenhuma preocupação intelectual, técnica ou moral sobre a legitimidade de se seleccionar documentação para efeitos de eliminação. Os critérios que justificavam a conservação definitiva de determinados documentos em detrimento de outros diziam respeito aqueles que registassem acontecimentos extraordinários, à defesa dos direitos do Estado e dos particulares, ou seja, toda a documentação relativa ao poder público e às elites sociais. E, portanto, os então considerados conservadores/historiadores – contrariamente aos arquivistas do mundo greco-romano e, também, da civilização egípcia – não tratavam da documentação administrativa nem sequer consideravam aquela que perdesse a sua respectiva eficácia e que à partida não tivesse nenhum valor documental/informativo extraordinário.

Considerando, todavia, que a produção compulsiva de informação não era tão significativa como nos dias de hoje, também não se impunha que se procedesse a uma gestão mais criteriosa e técnica da denominada documentação administrativa. É somente a partir dos anos 40 que se desenvolvem as primeiras correntes arquivísticas com orientações e critérios de avaliação e selecção documental pré-estabelecidos (SILVA, A.; *et al.* 1998: 129-131):

- A «tradição alemã» considera o aspecto da preservação, desvalorizando a questão da eliminação, e enfatiza o papel e o poder de decisão do arquivista, procurando enquadrar a problemática da avaliação no âmbito da arquivística contemporânea;
- A «tradição inglesa», remete para o serviço produtor o poder de avaliar e eliminar documentos, conservando apenas a documentação com valor histórico, oficial, legal, económico e estatístico;
- A «tradição norte-americana», representa uma síntese das duas anteriormente referidas, caracterizando-se, contudo, por uma abordagem mais pragmática em função da qual o objectivo consiste em «conservar um máximo de informação, preservando um mínimo de documentos», conferindo mais importância ao «contexto» da produção e menos ao «suporte» dos mesmos.

Face às complexas e crescentes dificuldades de gestão da desmesurada produção de informação documental, e à consequente incapacidade de resposta em termos de espaços físicos e meios humanos, regista-se a emergência de um novo conceito associado ao denominado ciclo vital dos documentos: a «pré-arquivagem», que, tal como foi anteriormente referido, corresponde à fase que medeia a transferência de documentação do serviço produtor para o arquivo histórico. Com efeito, em diversos países da Europa, particularmente em França, no período pós-guerra, é consagrado e aplicado o já referido conceito de «arquivo intermédio», a partir do qual se procede à selecção de volumosos conjuntos de documentação com vista à determinação do seu destino final: eliminação, ou conservação definitiva.

Porém, em termos teóricos, subsistem dúvidas quanto à validade metodológica destas práticas, isto é, sobre a legitimidade de se proceder de um modo tão parcelar e fragmentado, na medida em que as relações intelectuais que se estabelecem entre documentos ou processos são muito mais elásticas e fluidas do que à partida possam parecer.

A fragmentação física e intelectual da noção de arquivo, separando o que é considerado documentação histórica daquela que não é «(...) se por um lado contribui para a valorização dos arquivos (...)» (SILVA, A.; *et al.* 1998: 133) – entenda-se, históricos – por outro lado, coloca em causa o próprio conceito de arquivo perspectivado enquanto «sistema» que alberga toda a documentação produzida no âmbito das actividades de uma determinada instituição. E, nesse sentido, «o primado da história, (...) gerou um efeito perverso, provocando rupturas anti-naturais nas estruturas sistémicas que desde há milénios se afirmavam como entidades diacronicamente indissociáveis e com uma linha evolutiva única.» (SILVA, A.; *et al.* 1998: 133).

Mas em termos conceptuais e à luz de uma perspectiva mais formal e operativa, o que se entende afinal por avaliação de documentos?

- A **avaliação** é a análise qualitativa dos documentos em virtude da qual é possível aferir, entre outros, o seu valor administrativo, probatório, histórico/informativo para efeitos de investigação;
- A **selecção** é uma operação que decorre da avaliação e que visa determinar o destino dos documentos de acordo com o seu valor, prazos de conservação e a definição das modalidades de destruição dos mesmos;
- A **eliminação** é uma operação decorrente da avaliação que se traduz no acto formal da destruição dos documentos – através da elaboração de «autos de eliminação» nos quais se registam as datas e os fundamentos que garantem o respectivo acto – e a acção física e meios escolhidos para concretiza-la<sup>15</sup>.

Em primeiro lugar, importa sublinhar aqui que a Avaliação é uma das fases da «gestão documental» e, em consonância com Hunter (1995: 47), advogamos que a Avaliação deve ser considerada o «cerne da actividade arquivística», entendida como o processo a partir do qual se determina o valor dos documentos em virtude de um conjunto de critérios distintos que, com efeito, conferem uma importância documental diferenciada a todo o tipo de informação produzida no decurso das actividades de uma determinada instituição.

Na perspectiva de Hunter (1995: 47-49), para melhor compreender a especificidade do valor dos documentos e, sobretudo, para se entender a lógica que justifica a conservação dos mesmos durante um determinado período de tempo, os

---

<sup>15</sup> Sobre o enquadramento legal e a formalidade destes procedimentos para o âmbito nacional ver *Orientações técnicas para a avaliação de documentação acumulada* / Lisboa: Instituto dos Arquivos Nacionais/ Torre do Tombo, 1998. Ana Maria Sarmento Póvoas [*et al.*].

critérios que presidem à sua valoração poderão ser agrupados em diferentes categorias, considerando-se:

1. O valor operativo, administrativo, legal e fiscal;
2. O valor evidencial e informacional (associado ao valor histórico);
3. A integridade física dos documentos;
4. A relação entre documentos e processos conexos.

Relativamente aos conceitos de valor «evidencial» e «informacional», é Schellenberg, citado por Hunter (1995: 52), quem os desenvolve, considerando, o primeiro, inerente a todo o tipo de documentos que caracterizam o funcionamento das organizações e, particularmente, cada um dos seus departamentos – a sua hierarquia e função na estrutura orgânica da instituição. O segundo, será no entanto mais difícil de determinar, na medida em que pode não emanar de documentos que digam directamente respeito à organização, mas antes do potencial valor informativo que eventualmente se possa articular entre diferentes tipos de documentos directa ou indirectamente associados a pessoas, lugares/edifícios e eventos.

Shellenberg sugere a este propósito que se «teste o valor informacional» em função da autenticidade da própria informação contida nos documentos e da sua não duplicação intelectual, isto é, do seu grau de concentração informacional; e, por outro lado, da importância das pessoas, lugares ou eventos neles registados. Este último será igualmente difícil de estabelecer tendo em conta a subjectividade que dele pode decorrer, nomeadamente, face ao crescente desenvolvimento da História e de toda uma panóplia de ciências sociais e humanas com múltiplas perspectivas sobre um mesmo objecto de estudo.

Contudo, a perspectiva arquivística de Shellenberg é mais virada para os arquivos governamentais, defendendo a preservação global da documentação relativamente à sua dimensão funcional, não contemplando portanto as especificidades dos arquivos privados.

Hunter (1995: 55) refere ainda algumas das mais recentes abordagens no domínio da avaliação documental as quais apelida de «pós-Shellenberg», designadamente, o conceito de «black box», no qual são considerados três critérios fundamentais: a) o valor da informação (circunstâncias da criação dos documentos e posição hierárquica do serviço produtor); b) o custo da sua retenção (em termos de armazenamento e

espaço físico, ambiente de preservação, tratamento e descrição da informação); e, c) as implicações de uma estratégia de intervenção ao nível da avaliação (saber previamente se existe apoio e vontade da autoridade máxima sobre o arquivo face às necessidades diagnosticadas para avançar com um programa de intervenção).

No que concerne à Selecção de documentos, não importa aqui acrescentar muito mais do que já foi dito, reiterando apenas que se constata a impossibilidade de, nos dias de hoje, conservar a totalidade dos documentos produzidos, garantindo-se a sua integridade<sup>16</sup> e disponibilização. Pois, segundo Cruz Mundet, qualquer país desenvolvido produz num ano mais documentação que a conservada durante séculos da sua história – o que se traduz naquilo que o autor caracteriza como um fenómeno de «(...) hiperinflación documental imparable e crescente (...)» (1999: 202).

A Selecção constitui, portanto, o momento por excelência no qual se define quais os documentos que serão conservados e quais aqueles que serão eliminados em função do seu valor arquivístico e dos prazos de conservação pré-definidos para os mesmos efeitos. Com efeito, da Selecção decorrem duas operações: 1) a transferência – que deverá ser realizada periodicamente em função de um calendário de transferências pré-estabelecido, com o intuito de não entupir o fluxo documental na sua fase corrente; e, 2) a eliminação – que consiste na destruição total de documentos que foram considerados sem qualquer valor administrativo, e não lhe reconhecendo nenhum valor secundário, assegurando-se a impossibilidade da sua reconstituição.

Relativamente à questão da eliminação de documentos, será oportuno atender que esta prática nem sempre se traduziu numa operação decorrente da avaliação, consciente, “autorizada” e com uma participação e voz activa por parte da comunidade arquivística, na medida em que *sempre se eliminou documentos* de uma forma mais (ou menos) “natural” ou culturalmente *naturalizada*. A este propósito, Cruz Mundet (1999), sistematiza três tipos de eliminação que têm ocorrido ao longo da história, a saber:

---

<sup>16</sup> Em Portugal, esta é uma realidade que se revela em diversos constrangimentos e incapacidade de resposta já ao nível dos arquivos intermédios da administração pública, que, curiosamente, terão sido “inventados” como uma estratégia de gestão documental alternativa para fazer face ao fenómeno do «boom documental». A este propósito, vale a pena consultar os dados estatísticos apresentados no «Diagnóstico aos Arquivos Intermédios da Administração Central», elaborado por uma vasta equipa coordenada por Maria de Lourdes Lima dos Santos, publicado pelo Observatório das Actividades Culturais do Instituto dos Arquivos Nacionais Torre do Tombo, 2003.



1. «Eliminação aleatória» (resultado da ignorância e desrespeito pelo património documental);
2. «Eliminação por inércia» (resultado do abandono de documentação em espaços físicos sem quaisquer condições mínimas de conservação que, com efeito, promovem aceleradamente a própria degradação física dos documentos);
3. «Eliminação selectiva/deliberada» (com o fito de branquear e destruir provas sobre determinados actos menos ortodoxos ou lícitos, com valor informativo para a memória colectiva de uma organização, família ou país, ou mesmo para apagar registos da tradição e da memória cultural de uma comunidade ou nação com o intuito de incrementar uma nova ordem social, política e económica, através da repressão).

Por conseguinte, na senda de Cruz Mundet (1995; 1999), advogamos também que a eliminação de documentos, como um resultado técnico e operativo das duas etapas que a precedem – a avaliação e selecção documental – deverá constituir uma iniciativa antecipada e rigorosamente premeditada por parte da comunidade arquivística, em virtude de uma participação activa e com responsabilidade legal e regulamentar nesta matéria, justamente, para se evitar que essa acção não seja uma (in)consequência de recurso imediatista *ad hoc* ou de gestão administrativa primária como resposta a problemas decorrentes da incapacidade física e técnica de conservação da documentação. Por outras palavras, entendemos que a eliminação de documentos deverá ser sempre equacionada como uma solução enquadrada numa estratégia de gestão documental integrada na óptica da avaliação ao nível da produção e da conservação preventiva.

Se partirmos do pressuposto de que, efectivamente, existe uma forte relação entre o que se entende por «tradição administrativa» e a razão de ser da própria arquivística, deveremos começar por observar que a primeira traduz-se na «produção documental» e que, por conseguinte, ao analisarmos as teses mais recentes em torno da avaliação da documentação e informação, verificamos que é justamente em virtude de uma abordagem sistémica/holística que se deverá implementar uma estratégia de intervenção.

A. Malheiro da Silva preconiza uma nova abordagem denominada por «arquivística multifuncional» (2000: 57-117), em que o processo de «Avaliação» pressupõe uma acção planificada e criteriosa que se traduz essencialmente em três aspectos:

1. O estudo global da estrutura organizacional em termos de hierarquia e funções, procurando apreender os diferentes níveis de Direcção (política, jurídica, administrativa e económica) e de Gestão (financeira, administrativa, de projectos, Sectorial, etc.), para se contemplar o relacionamentos das diferentes séries documentais e dos circuitos tramitacionais subjacentes;
2. O reconhecimento do valor primário dos documentos administrativos e de gestão financeira corrente, bem como as relações que se estabelecem entre os mesmos, em termos de fluxos e circuitos da informação;
3. A definição do potencial duplo valor secundário dos documentos: a) o «valor de testemunho» – quando os documentos reflectem a memória e o desenvolvimento histórico da organização e do organismo produtor, a sua estrutura orgânica-funcional: normas e regulamentos, processos e procedimentos, decisões e acções extraordinárias; e, b) o «valor informativo» – quando os documentos reflectem um exclusivo e autêntico registo para efeitos de investigação e promoção da cultura.

A recolha de dados para identificação de tipologias documentais far-se-á ao nível da série/subsérie, na medida em que esta constitui a célula basilar do Fundo Documental, o que possibilita uma visão relativamente desprovida de ambiguidades.

Por outro lado, a avaliação não deverá ser aplicada somente ao nível do «documento simples», mas, sobretudo, ao nível do «documento composto» vulgarmente designado por “processo”, na medida em que os prazos de conservação dos documentos variam também em função do contexto processual em que se integram. E se efectivamente concordarmos com A. Malheiro da Silva (2000: 57-117) na perspectiva de que a «tradição administrativa» traduz-se inequivocamente na «produção documental», os inquéritos aos serviços enquanto entidades produtoras, a co-responsabilização e o diálogo com os técnicos de apoio administrativo – considerando o seu profundo conhecimento em termos de gestão e produção corrente de documentação e informação – impõem-se como uma estratégia fundamental para encetar uma verdadeira acção de avaliação.

A avaliação deverá ser perspectivada, em suma, de uma forma integrada, isto é, traduzindo-se numa análise transversal ao ciclo de vida dos documentos, como uma estratégia de gestão aplicada ao nível da produção, e tendo em conta as reais necessidades do serviço produtor em termos de recuperação de informação. Neste sentido, o objectivo será reduzir ao essencial a documentação produzida, racionalizar

todo o processo documental, bem como a utilização dos meios disponíveis para a sua execução.

A avaliação, entendida aqui como uma estratégia axial em termos de gestão da informação documental nunca deverá ser considerada como um fim, mas antes como um processo de (re)avaliação regular face à «mudança», ou seja, em virtude das constantes alterações legais e estruturais que ocorrem na Sociedade e nas Organizações.

A avaliação, na óptica de A. Malheiro da Silva, deverá centrar-se mais na dupla noção de «Informação Social» enquanto «fenómeno» e enquanto «processo», resultado de diversos factores humanos, sociais, económicos, políticos e organizacionais, e menos nos modelos operativos de «informação documental», «gestão de documentos», «gestão de informação», etc; na medida em que a informação documental que se produz nos dias de hoje já não se encontra tão vinculada aos suportes (2000: 68-70). Com as novas TIC (tecnologias da informação e da comunicação) ela circula muito para além do suporte documental no qual teve origem.

Mas dissociar a informação dos seus possíveis e diversos suportes poderá colocar em causa a sua autenticidade e integridade sob pena de se perder a noção de valor probatório dos documentos.

Por outro lado, as novas tecnologias como “panaceia” para resolver problemas de gestão de recuperação de informação e de espaços físicos úteis – primeiro através da microfilmagem, depois com a digitalização – afigura-se-nos constituir uma falsa questão, porquanto estas deveriam ser mais usadas para promover uma alternativa de consulta e manuseamento, no sentido de salvaguardar a integridade física dos documentos originais, e menos como duplicação de informação em diferentes suportes. Por outras palavras, a substituição de suportes nunca deverá assumir-se como uma alternativa à Avaliação e Selecção de informação para efeitos de eliminação de documentos desprovidos de qualquer valor arquivístico.

Não é somente a questão da conservação dos documentos e a organização dos fundos que está em causa, mas também os aspectos directamente relacionados com os processos de produção, conhecimento, difusão, acesso, circulação, compreensão e uso da informação que cada vez mais urge equacionar no âmbito da arquivística contemporânea, entendida, na óptica de A. Malheiro da Silva, como «uma disciplina aplicada da Ciência da Informação»: o Arquivo entendido como um sistema de

informação (2000: 68-70). Assim, as estratégias a adoptar devem ser mais de carácter organizacional do que tecnológico.

Na mesma esteira macro-teórica, no âmbito do presente contexto denominado por Sociedade da Informação, Mats Burell (2004: 57-58), apresenta uma curiosa reflexão em torno da dicotomia «informação/não-informação» em virtude do valor factual e evidencial da informação enquanto recurso básico dos dias de hoje. E, como possível solução para as dificuldades que decorrem da avaliação de uma tão vasta, complexa e diversificada produção de informação, o autor apela a uma «abordagem multidisciplinar» como a via para o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação arquivística a partir da qual se cruzem diversas áreas do conhecimento, designadamente, economia/gestão, ciências computacionais, ciência e teorias da informação e do conhecimento, etc.

Numa perspectiva mais concreta da avaliação aplicada ao Arquivo entendido como um «sistema de gestão de informação», A. Malheiro da Silva (2000: 98) e Fernandes (2004: 91-99) sugerem uma metodologia de avaliação por «parâmetros científicos» que incide directamente no **fluxo de informação** de um determinado sistema de «arquivo (semi)fechado», à luz de três tipos de indicadores: a) «pertinência» – avaliar a informação através da sua importância orgânico-funcional e de memória; b) «densidade» – inferir quanto à sua autenticidade, isto é, distinguir o original da cópia; c) «frequência» – mensurar o uso e acesso à informação na fase da produção e na fase «estável/pós-decisória». A articulação destes três indicadores, em função de uma abordagem quantitativa, determinará, segundo os autores, o destino final de cada série documental, ou seja, para efeitos de conservação permanente, temporária ou de eliminação.

Fernandes (2004) chama ainda a atenção para a importância de se analisar a (des)continuidade de determinadas séries documentais e a eventual articulação entre elas, no sentido de se proceder a uma avaliação do desenvolvimento e evolução sistémica/orgânica da organização em estudo. O autor refere também a pouca importância que se tem dado ao «peso decisório da memória institucional» (2004: 101), e a sua possível influência no desenvolvimento das organizações em termos de investigação, e como potencial problemática no âmbito da arquivística contemporânea.

Face ao cenário da denominada «crise mnemónica» desencadeada pelo fenómeno da «explosão documental» durante a 2ª Guerra Mundial, e cada vez mais

agravado pela desmesurada produção de informação potenciada pelas novas TIC<sup>17</sup>, algumas empresas norte-americanas procuram hoje contornar essas dificuldades no sentido de conter o ímpeto racionalista e excessivamente pragmático que caracteriza a tradição norte-americana relativamente à eliminação de documentos<sup>18</sup>.

Para esse efeito, têm-se contratado historiadores para apresentarem algumas respostas estratégicas no domínio do planeamento, gestão, organização cognitiva e documental da «memória informativa da organização», à luz de uma dialéctica interactiva entre o processo (diacrónico) de acumulação de informação documental e o pólo (sincrónico) de produção e gestão corrente de informação e conhecimento.

Porém, não será apenas na tradição norte-americana que verificamos uma tendência relativamente acrítica e utilitarista em termos de avaliação e selecção documental – que, no entanto, parece estar a mudar.

Sem desconsideração por autores e arquivistas consagrados como Jean-Yves Rosseau e Carol Couture (1998), Cruz Mundet (1995) e, no âmbito nacional, Cecília Henriques *et al.* (1998) e Ana Maria Sarmiento Póvoas *et al.* (1998) do extinto Instituto dos Arquivos Nacionais/ Torre do Tombo (IAN/TT)<sup>19</sup>, não poderemos contudo deixar de registar aqui que para aqueles autores a Avaliação<sup>20</sup> é mais perspectivada na lógica da selecção e eliminação massiva da documentação acumulada, e como resposta aos diversos constrangimentos que dela decorrem; ou seja, numa óptica operativa de micro-avaliação documental, não se vislumbrando uma estratégia de macro-avaliação da informação, isto é, numa perspectiva efectivamente sistémica a qual pressupõe diversas linhas de actuação, nomeadamente, ao nível da gestão de recursos humanos e tecnológicos, gestão de espaços físicos, e de avaliação qualitativa/quantitativa da informação ao nível da produção (avaliação de circuitos documentais e de formulários).

---

<sup>17</sup> Facto que se traduz numa tremenda dificuldade de avaliação e selecção de informação para efeitos de conservação ou de substituição de suportes que apresentam um curto prazo de vida tecnológica.

<sup>18</sup> Segundo A. Malheiro da Silva, «(...) os Estados Unidos bateram um *record*, chegando a destruir 99% da documentação produzida em certos serviços administrativos governamentais.» (1998: 131).

<sup>19</sup> Não esquecendo que as respectivas obras neste domínio se apresentam formalmente como manuais de gestão documental.

<sup>20</sup> Segundo o Glossário do Anexo III, in *Orientações técnicas para a avaliação de documentação acumulada* / Lisboa: Instituto dos Arquivos Nacionais/ Torre do Tombo (1998: 53), elaborado por Ana Maria Sarmiento Póvoas [*et al.*], por Avaliação entende-se a «determinação dos valores primário e secundário dos documentos de um arquivo, com vista à fixação dos prazos de conservação em fase activa e semi-activa, e do destino final (conservação permanente em arquivo definitivo ou eliminação). (...) O estado de organização e de conservação deve também ser considerado, nomeadamente quando esteja em causa a avaliação de documentação acumulada.».

Por outro lado, importa interpretar com alguma prudência os autores que defendem que «la buena marcha de un sistema actual de archivo, en cuanto unidad de información, está condicionada por la solución de un problema clave: destruir lo accesorio para poder conservar lo útil» (CRUZ MUNDET, 1999: 22), pois, no nosso entender, estar-se-á a promover um excesso de pragmatismo na prática arquivística que poderá ser adulterada por outro tipo de interesses. O “perigo” destas propostas será o facto de poderem influenciar os mais incautos para uma abordagem essencialmente utilitarista ou economicista, e menos para uma perspectiva reflexiva, compreensiva e autocrítica em termos de questionamento conceptual em torno da avaliação da documentação e informação.

Paradoxalmente, importa reconhecer o mérito daquelas propostas e respectivos autores face aos presentes cenários (por vezes, insustentáveis) de documentação acumulada que colocam em risco a preservação da mesma, como soluções ainda que de pendor mais pragmático e/ou tecnicista se poderão considerar igualmente válidas. E também convém esclarecer aqui que nenhum dos autores supra referenciados defende a eliminação de documentos de uma forma gratuita ou advoga uma conservação minimalista da documentação e informação.

Aquele tipo de abordagem deriva também da influência teórica da «tradição americana» e, nomeadamente, de Shellenberg em diversos autores, relativamente à definição conceptual que o mesmo apresenta no que concerne, por um lado, ao «valor primário» (administrativo) inerente a todos os documentos de arquivo e, por outro lado, no que se refere ao potencial «valor secundário» associado a determinadas séries documentais consideradas com uma importância adicional em termos de valor histórico institucional.

Esta (di)visão simplista e algo redutora decorrente de uma dicotomia valorativa associada aos documentos de arquivo não vislumbra a avaliação ao nível da produção – embora não a rejeite – sendo, deste modo, incompatível com uma abordagem contínua da cadeia documental e que contemple os diferentes circuitos de informação nas Organizações. Por outro lado, se partirmos do binómio primário/secundário definidos como valores basilares associados aos documentos, ou na óptica de Rousseau e Couture (1998: 116) quando se distinguem documentos «activos» de documentos «inactivos»<sup>21</sup>, estaremos a incorrer numa contradição conceptual e simultaneamente operativa, se não vejamos:

---

<sup>21</sup> Segundo Rousseau e Couture «nos casos em que não é necessário aplicar o período da semiactividade, os dois períodos restantes cobrem perfeitamente as noções de valor primário e de valor secundário (...) O documento é útil e activo, ou já não é útil e torna-se inactivo e deve ser eliminado ou transferido para o

Em primeiro lugar, a visão operatória e tecnicista reflectida por Rousseau e Couture que reduz os critérios da avaliação documental aos valores primário e secundário é inequivocamente contraditória na medida em que, ao mesmo tempo, os próprios autores reconhecem que o «valor testemunhal» é inerente a qualquer documento administrativo. E, portanto, se qualquer documento reflecte algo da memória da entidade produtora, atendendo que foi produzido ou recebido no âmbito das actividades de uma determinada Organização, e num contexto histórico temporalmente situado, representará sempre uma mais valia adicional para efeitos de reconstituição da memória organizacional, ainda que a sua relação com outros documentos seja “mínima”. E, neste sentido, os documentos de arquivo nunca deveriam ser considerados como «inactivos».

Em segundo lugar, se, por um lado, se reconhece que um dos princípios fundamentais da arquivística se baseia no respeito pela ordem original dos documentos e nas relações que se estabelecem entre eles, por outro lado, também se deveria admitir que ao regular-se a eliminação de documentos<sup>22</sup> estar-se-á a colocar em causa aquele mesmo princípio.

Elio Lodolini, citado por A. Malheiro da Silva (2000: 62), sustenta que, «Eliminar», nem que seja uma ínfima parte do cômputo geral da documentação inerente a um determinado arquivo, colocará sempre em causa a sua integridade enquanto fundo documental produzido no âmbito das actividades de uma determinada instituição, bem como poderá adulterar a relação sequencial/cronológica e intelectual entre certas séries de documentos – não esquecendo que depois de obliterada essa relação será absolutamente impossível reconstituir a sua base original de continuidade.

Eliminar documentos de arquivo, na óptica de Lodolini<sup>23</sup>, nunca será um processo «objectivo», na medida em que somente a íntegra do conjunto dos documentos produzidos por uma certa instituição poderá constituir uma representação fiel da respectiva realidade organizacional, ou seja, da sua memória e do seu lugar na História. E, portanto, o acto de avaliar e seleccionar documentação e informação de arquivo atribuindo-lhes valores diferenciados de conservação constituirá sempre uma decisão «subjectiva» e mais associada a dificuldades financeiras e logísticas – correndo-se o risco de se estar presentemente a produzir lacunas no património mnemónico da Sociedade.

---

arquivo definitivo. Em casos destes, as três idades passam a ser apenas duas» (ROSSEAU; COUTURE, 1998: 127).

<sup>22</sup> Ainda que esta se apresente como uma resposta alternativa face ao fenómeno da «explosão documental» e aos diversos constrangimentos dele decorrentes.

<sup>23</sup> Citado por A. Malheiro da Silva (2000: 62) como o denominado pai do «método histórico».

Assim, do ponto de vista da ética arquivística, subsistem dúvidas relativamente à prática da eliminação de documentos, mesmo que com suporte legal.

A resposta para o paradoxo da “eliminação parcial” *versus* “conservação total” poderá estar, segundo A. Malheiro da Silva (2000), no equilíbrio entre dois interesses aparentemente antagónicos: a «racionalidade administrativa» e a «preservação da memória».

Ainda no âmbito da gestão de documentos, importa também referir aqui que o vínculo conceptual e operativo que se estabelece entre a avaliação e a classificação de documentos é a base do «controlo dos fluxos informacionais, acesso e a disponibilização da informação» (INDOLFO, 2007: 45).

Tal como a avaliação e a selecção, entendidas como operações cognitivas inerentes a qualquer ser humano, a classificação é um processo natural de reacção ao “caos”. Agrupar ideias, reagrupar conceitos, ordenar o espaço e dividir as coisas segundo critérios de similitude e de distinção, constituem acções representativas da realidade que nos rodeia. Classificar significa, portanto, intelectualizar e conhecer.

Do ponto de vista da arquivística, classificar é uma operação de lógica que permite clarificar as ligações entre os documentos e que consiste em agrupar hierarquicamente os documentos de um fundo documental em grupos ou classes/subclasses, de acordo com os «princípios da proveniência e da ordem original», definindo-se classes abstractas que correspondem, de forma coerente e articulada, às funções e actividades da entidade produtora.

Assim, a necessidade de organizar e controlar a exponencial produção de documentação e informação, através da classificação e avaliação, leva a que a abordagem clássica da arquivística se alargue, portanto, aos aspectos da produção documental.

Segundo Cruz Mundet (2006) a gestão de documentos persegue pois os seguintes objectivos:

1. A normalização dos documentos;
2. Evitar a criação de documentos desnecessários, a duplicação e a presença de versões caducadas;
3. Simplificar os procedimentos;
4. Controlar o uso e a circulação dos documentos;



5. Organizar e comunicar (classificar, ordenar e descrever) os documentos para a sua adequada utilização ao serviço da gestão e da tomada de decisões;
6. A conservação e a instalação dos documentos a baixo custo nos arquivos intermédios;
7. Avaliar, seleccionar e eliminar os documentos sem valor para a gestão e para o futuro;
8. Assegurar a disponibilidade dos documentos essenciais em situações de crise ou emergência.

Como alternativa à arquivística europeia, tradicionalmente vocacionada para os aspectos da conservação e custódia dos arquivos históricos e institucionais, o conceito de *records management* com a tónica no princípio do *records lifecycle*, de cariz e disseminação anglo-saxónica, devolve à arquivística e, em particular, aos arquivistas, a sua verdadeira e cabal missão: *organizar e gerir toda a documentação produzida ou recebida por uma entidade pública ou privada, no exercício da sua actividade e conservada a título de prova ou informação, independentemente da sua data, formato e/ou suporte originais*. Por outras palavras, é de certo modo «o reencontro da arquivística com o seu passado, pois corresponde à recuperação da antiga função administrativa dos arquivistas, que os transformou durante muito tempo em peças-chave dos sistemas organizacionais.» (PENTEADO, 1997: 79).

O manual de arquivística da autoria dos canadianos Jean Yves Rousseau e Carol Couture, intitulado «*Os fundamentos da disciplina arquivística*» (1998), integra elementos da teoria e prática arquivísticas europeias e do conceito de *records management* norte-americano, procurando reconciliar os «papéis desempenhados pelos arquivos e pelos arquivistas, ou seja, sua tripla função: administrativo, científico e cultural.» (INDOLFO, 2007: 39).

Deste modo, a «arquivística integrada» preconizada por Carol Couture, Jacques Ducherme e Jean Yves Rousseau, citados por Penteado (1997: 78), visa consolidar três aspectos fundamentais:

1. Garantir a unidade e continuidade da intervenção do arquivista no conjunto da documentação produzida ou recebida por uma instituição, qualquer que seja a sua idade ou tipo de suporte;
2. Permitir uma melhor articulação das actividades arquivísticas no contexto de uma política de organização de arquivos;

3. Facilitar o reconhecimento da arquivística como a disciplina que tem por missão salvaguardar os documentos de arquivo para fins probatórios ou de testemunho patrimonial e que, por esse motivo, deve promover a difusão da informação ali contida.

Porém, também existem algumas fragilidades conceptuais subjacentes ao princípio do *records lifecycle* que importa aqui abordar (ROUSSEAU; COUTURE, 1998; SILVA, A.; RIBEIRO; *et al.*, 1998; CRUZ MUNDET, 2006).

A divisão estanque e trifaseada inerente ao conceito de ciclo de vida dos documentos é excessivamente generalista e anula a «fluidez da fronteira existente entre o período de actividade e o de semiactividade» (ROUSSEAU; COUTURE, 1998: 117). Efectivamente, segundo aqueles autores, não é possível determinar que a frequência da consulta de documentos decresce significativamente três anos ou cinco meses depois da criação dos mesmos. Os prazos de retenção administrativa definidos em textos normativos e regulamentares deverão ser entendidos como balizas temporais orientadoras.

Assim, a fronteira conceptualmente definida entre o período de semiactividade e inactividade não é consensual ou sequer aplicável a todo o tipo de documentação<sup>24</sup>. Se pensarmos, por exemplo, nos «Processos de Obras Particulares e de Obras Públicas» constatamos que nestes casos não existe propriamente um intervalo fixo entre o período de semiactividade e período de inactividade, pois tratam-se de processos susceptíveis de em qualquer altura sofrerem alterações aos projectos iniciais, prorrogações e inúmeros averbamentos em termos de propriedade e registo dos imóveis. Todos estes actos acrescentarão necessariamente novos dados e informação documental aos respectivos processos em diversos contextos de espaço e tempo que, por conseguinte, poderão não se enquadrar em qualquer uma das três fases predefinidas.

O período de inactividade administrativa daquele tipo de processos será apenas aplicável aquando da demolição dos respectivos edifícios. Por outro lado, sendo legalmente reconhecido o valor histórico àquelas séries de processos, mesmo após o desaparecimento físico dos respectivos edifícios, seja para estudos de natureza urbanística, seja para outros fins distintos daqueles que motivaram a sua produção<sup>25</sup>,

---

<sup>24</sup> A propósito da fragilidade conceptual da teoria das três idades e do conceito de arquivo intermédio ver também o artigo da autoria de Paulo Jorge Batista intitulado «A gestão da série macroprocessos de obras particulares do Município de Lisboa» publicado nas *Páginas a&b*. s. 2. 4 (2009) 35-63.

<sup>25</sup> Por exemplo, para efeitos de investigações de natureza judicial nas quais se considere útil associar elementos acerca de uma determinada obra.

os mesmos assumem-se novamente como um activo informacional relevante para a própria Organização.

À excepção dos documentos passíveis de serem legalmente eliminados, os demais, efectivamente, não “morrem”, uma vez que passam a ser conservados com uma utilidade distinta da que lhes deu origem, isto é, de natureza histórico-cultural que, no fundo, também pode ser probatória (CRUZ MUNDET, 2006).

Assim, a vulgarizada «teoria das três idades», academicamente consolidada com base no princípio do «ciclo vital dos documentos», quer do ponto de vista teórico, quer em termos pragmáticos e de gestão, apresenta duas lacunas que importa aqui sublinhar: 1) origina «uma ruptura na evolução natural da «vida» dos arquivos, tendendo a isolar, de forma cada vez mais acentuada, o arquivo histórico» (SILVA, A.; RIBEIRO; *et al.*, 1998: 133); e, 2) não contempla o facto de que todo o documento pode retomar à fase inicial de actividade, quer a partir da fase intermédia, quer a partir da fase histórica ou definitiva, como consequência de um processo de reapreciação técnica, de reabertura de um processo judicial ou de qualquer outra actividade administrativa conexa que reclame a sua evidência (CRUZ MUNDET, 2006).

A. Malheiro da Silva e Fernanda Ribeiro (2000) sustentam que, em rigor, apenas existem duas fases: 1) a fase «genésica» que corresponde ao processo de produção de informação decisória (corrente e administrativa); e 2) a fase «pós-genésica» ou «pós-decisória», perene e definitiva, que se distingue essencialmente pelo carácter de «estabilidade» e «frequência» do uso e acesso à informação.

Se, por um lado, a linearidade que caracteriza o conceito de «ciclo vital dos documentos» preconizado por Schellenberg está estritamente relacionada com uma focalização redutora dos documentos de arquivo tradicionalmente entendidos como entidades físicas, e com as tarefas operacionais subjacentes à gestão dos mesmos, por outro lado, as novas realidades em termos de suportes e meios de produção e veiculação da informação estão muito para além da tradicional dimensão física dos documentos.

Os documentos digitais, por exemplo, dependem mais da sua estrutura lógica e da meta-informação<sup>26</sup> que lhes é associada desde o preciso momento em que são produzidos – e consequentemente registados no sistema de arquivo da Organização produtora ou receptora dos mesmos – do que de uma estrutura física, pelo que as

---

<sup>26</sup> Meta-informação significa *informação sobre a informação*. Numa perspectiva arquivística refere-se ao processo de atribuir e extrair informação interna e externa sobre a concepção, produção, gestão, armazenamento e eliminação de documentos electrónicos, com o intuito de evidenciar a autenticidade dos mesmos através da sua manutenção e controlo (NP 4438-2:2005).

operações associadas ao armazenamento físico do papel resultam irrelevantes para a sua gestão.

Na verdade, aquilo que desde sempre caracterizou a existência factual de um documento de arquivo é a sua *continuidade*, independentemente da sua natureza poder ser material ou, mais recentemente, de carácter intangível.

A *continuidade documental* depende da utilidade de um documento e, sobretudo, da capacidade do sistema de arquivo que o gere de manter permanentemente o seu valor probatório e de memória (CRUZ MUNDET, 2006).

Em 1994, o australiano Frank Upward num texto intitulado «*In search of the continuum*» desenvolve um conceito que ulteriormente se propõe como um novo paradigma de gestão documental denominado por «*records continuum model*», (CRUZ MUNDET, 2006; ANTÓNIO, 2009).

Segundo a interpretação de António (2009) o modelo do «Continuum Documental» assenta em quatro premissas fundamentais:

1. O valor permanente dos documentos até à fase de conservação definitiva, à luz de uma abordagem custodial mas simultaneamente integrada.
2. A institucionalização da função do «gestor documental» (o arquivista) com competências de administração de empresas.
3. O enfoque nos documentos de arquivo entendidos e geridos como entidades lógicas, em vez de físicas, independentemente da natureza do seu suporte.
4. A Ciência Arquivística como base da organização do conhecimento acerca da gestão documental, e disciplina de avaliação retrospectiva e prospectiva.

Na perspectiva de Upward «the continuum model provides the structure for the placement of records through current and future activities and systems. The characteristics of the records, the record keeping system, and the ordering processes operate in an interconnected manner across space and through time» (1994: 126).

O mesmo modelo pressupõe, deste modo, a convergência de «quatro eixos» que representam os conceitos de organização arquivística, valor probatório, função e proveniência, os quais, por sua vez, correspondem a diferentes dimensões de «espaço e tempo» (CRUZ MUNDET, 2006: 27-29).

- O «eixo arquivístico» (*recordkeeping*) ou da «*Gestão Documental*» (ANTÓNIO, 2009) foca-se nos meios de armazenamento da informação registada sobre a actividade humana.

- O «eixo probatório» depende da rastreabilidade das acções evidenciadas nos documentos como suporte da memória colectiva, das organizações e da sociedade.

- O «eixo transaccional» representa o acto, as actividades e as funções plasmadas nos documentos. Este eixo reflecte, por um lado, os documentos como registo das actividades realizadas na condução dos assuntos e a forma como essas actividades criam vínculos entre os documentos. E, por outro lado, remete a abordagem para o sistema de classificação funcional das organizações e a forma em que cada função se decompõe de acordo com subcategorias de actividade, ou se desenvolve a partir dos próprios actos.

- O «eixo identitário» diz respeito à autoria e responsabilidade sobre a produção dos documentos de arquivo à luz de um enquadramento orgânico-funcional. Este eixo enfatiza o princípio da «proveniência» com base na noção de que um arquivo deve estar permanentemente relacionado com o criador dos documentos, e nos quais se reflectam as autoridades e responsabilidades que sustentam um determinado acto.

Paralelamente, os eixos sobre os quais assenta o modelo do «Continuum Documental» permitem analisar as dimensões de um Sistema de Gestão Documental (ANTÓNIO, 2009).

- A primeira dimensão corresponde à fase denominada por «Criar», isto é, as acções que dão origem a documentos.

- A segunda dimensão designa-se por «Capturar» os documentos como prova, vinculando as transacções, actos, decisões ou comunicações que documentam. É pois neste momento em que «um documento se transforma em documento de arquivo composto pelos seus elementos essenciais – conteúdo, contexto e estrutura.»

- A terceira dimensão remete para a necessidade de «Organizar» a informação à luz de uma perspectiva normalizada, ou seja, «através das estruturas comuns que garantam a acessibilidade num ambiente colaborativo. Torna-se necessário que a informação possa ser partilhada em diferentes contextos espaço-tempo, onde os documentos de arquivo passam a ser fontes de organização e memória.» (ANTÓNIO 2009: 55).

- A quarta dimensão, visa «Pluralizar» o conhecimento dos documentos e da informação como memória, tornando-os acessíveis *no* presente e *para* o futuro.

O «*records continuum model*» suportado pelos quatro eixos conceptuais anteriormente afluídos, coloca portanto em causa a visão espartilhada ou “tripartida” da realidade, e, concomitantemente, rejeita a tese de que os documentos de arquivo possam ser categorizados como prova ou como memória consoante a dimensão temporal e física/espacial em que se encontrem.

De facto, na perspectiva de Ribeiro citada por António a “teoria das três idades” e o “ciclo de vida” dos documentos tratam-se apenas de «pretensas teorias» que procuram sustentar um modelo histórico-tecnicista cada vez mais esgotado e, por outro lado, «como base de opções práticas meramente operatórias (...) para justificar separações artificiais do todo que são os arquivos, aduzindo a aplicação de técnicas e métodos diferenciados no tratamento da informação de diferentes idades, como se de realidades distintas se trate.» (2009: 41).

Todavia, na óptica de António, pelo menos no panorama nacional, será talvez prematuro, se não mesmo impossível, introduzir uma mudança de paradigma «tão radical». Pois, rebate o autor afirmando que existe «uma cultura sedimentada, que ultrapassa os próprios profissionais de arquivo e até repercute a “teoria das três idades” nos respectivos organogramas. Ignorar esta realidade, que envolve órgãos de gestão e estruturas operacionais da administração central e local e de muitas empresas é ficar por formulações teóricas importantes do ponto de vista da investigação, mas que não conseguem erradicar o referido modelo histórico-tecnicista.» (2009: 41-42). Reforça ainda o mesmo autor defendendo que «o próprio conceito de gestão integrada da documentação decorre da constatação da teoria das três idades e apesar disso não fica condicionado a seguir metodologias diferenciadas para cada fase.» (2009: 42).

Pela nossa parte, e procurando evitar uma visão “maniqueísta” ou excessivamente cartesiana da realidade, consideramos que o antagonismo dialéctico inerente aos paradigmas supra afluídos resultarão num processo de construção ecléctica de teorias e práticas arquivísticas que, de resto, já começou. Não esquecendo que a *mudança* acarreta naturalmente avanços e retrocessos, sobreposições e ambiguidades, antagonismos e divergências de valores, de princípios fundamentais ou de pré-conceitos.

Na perspectiva de A. Malheiro da Silva (2006) assiste-se presentemente à «emergência de um paradigma pós-custodial» com particular destaque nos países ocidentais, sendo possível associar-lhe alguns traços que o caracterizam, destacando-se, entre outros, a «alteração do actual quadro teórico-funcional da actividade disciplinar e profissional por uma postura diferente sintonizada com o universo dinâmico das Ciências Sociais (...)». Esta mudança de paradigma, segundo o autor, procura centrar-se «(...) na compreensão do social e do cultural, com óbvias implicações nos modelos formativos dos futuros profissionais da informação (...). Por outro lado, reforça o autor que urge substituir a «(...) lógica instrumental patente nas expressões «gestão de documentos» e «gestão da informação», pela lógica científico-compreensiva da informação na gestão (...) e, assim sendo, as práticas informacionais decorrem e articulam-se com (...) a estrutura e cultura organizacionais, devendo o cientista da informação, em vez de estabelecer ou impor regras operativas, compreender o sentido de tais práticas e apresentar dentro de certos modelos teóricos as soluções (retro ou) prospectivas mais adequadas.» (2006: 22).

As teses subjacentes ao «movimento pós-custodial» com acentuada expressividade a partir da década de oitenta, em especial, no Canadá e nos Estados Unidos da América, têm vindo a influenciar significativamente a arquivística em termos de revisão de alguns dos seus pressupostos, experimentando-se hoje «um período saudável de debate a respeito do seu próprio objecto, sendo a noção de *arquivo* confrontada com os problemas decorrentes da existência de novos suportes e do uso de novas tecnologias» (SILVA, A.; *et al.* 1998: 156).

Mas, falar hoje de arquivística, de gestão de documentos e/ou de ciência da informação permanecendo de costas voltadas para a Gestão da Qualidade no âmbito de projectos de modernização administrativa enquadrados em processos de reforma da Administração Pública em curso, resultará num discurso lacónico e porventura depauperado. Pois, no nosso entender, são temáticas que mesmo não sendo “convidadas” vão necessariamente ao encontro dos aspectos relacionados com a gestão documental.

A **Qualidade**, na sua dimensão mais subjectiva, prende-se com valores e modelos de referência específicos de um determinada cultura, época ou moda. Nas palavras de Dray, a qualidade «(...) é um conceito evolutivo que tem a ver com os próprios valores e padrões que o cidadão espera do «produto» recebido (...) que sintetiza um conjunto de técnicas orientadas para uma nova filosofia de gestão.» (1995: 177).

A premissa da Qualidade é a «satisfação dos clientes», conhecer as suas necessidades explícitas e implícitas para melhorar os produtos e adequá-los às suas expectativas (NASCIMENTO; FLORES, 2007). Mas até ser entendido e materializado como tal, o conceito de qualidade passou por diversos estágios evolutivos que importa aqui sistematizar.

		Período				
		1945 -1949	1949 -1951	1951-finais dos anos 60	Finais dos anos 60 - 1980	1980 -até ao presente
Características	<b>Definição de qualidade</b>	Conformidade com standards e especificações técnicas	Conformidade com standards e especificações técnicas	Adequação ao uso	Conformidade com as exigências dos clientes	Alcance da máxima satisfação dos clientes
	<b>Sistema de Gestão</b>	Inspecção da qualidade	Controlo estatístico da qualidade	Garantia da qualidade	Controlo da qualidade em toda a organização	<i>Total Quality Management (TQM)</i>
	<b>Parâmetro do sistema de gestão</b>	Produto final	Produto final	Processo de produção	Necessidades dos clientes	Expectativas dos clientes
	<b>Mudança Tecnológica</b>	Produção em massa	Produção em massa	Ciclos curtos da vida dos produtos	Economia de serviço	Economia de serviço
	<b>Medida de qualidade</b>	Conceito objectivo	Conceito objectivo	Conceito subjectivo	Conceito subjectivo	Conceito subjectivo
	<b>Dimensão temporal</b>	Estática	Estática	Dinâmica	Dinâmica	Dinâmica

Quadro 1. Evolução do conceito de qualidade



De acordo com o quadro supra (adaptado de LOFFLER [2001] por ROCHA, 2006: 17), a história da qualidade pode ser dividida em cinco fases que correspondem a diferentes modelos do sistema de gestão:

1. Inspeção da qualidade (1945-1949);
2. Controlo estatístico da qualidade (1949-1951);
3. Sistema orientado para a garantia da qualidade (1951- finais dos anos 60);
4. Controlo da qualidade em toda a organização (finais dos anos 60 até aos anos 80;
5. Gestão da qualidade total – TQM (anos 80 até ao presente).

Numa primeira fase, a qualidade é aferida através de rotinas de inspecção dos produtos com base em normas (ROCHA, 2006: 17). O objectivo é verificar a «conformidade dos requisitos» e as especificações técnicas predefinidas para a concepção dos produtos. Na perspectiva de Deming, citado por Dray (1995: 105), a gestão da qualidade consiste na constante medição dos processos internos de modo a identificar os seus problemas e a corrigi-los.

A filosofia de Deming, considerado como o «pai da moderna revolução da qualidade» (2006: 35) assenta em 14 princípios direccionados para a gestão de topo das organizações (GOMES, 2004: 9-10), a saber:

1. Criar na organização um propósito constante direccionado à melhoria de produtos e serviços;
2. Criar um clima organizacional onde falhas e negativismo não são aceites, mas são encarados como oportunidades de melhoria;
3. Terminar a dependência da inspecção em massa para garantir a conformidade; desenhar produtos e processos com qualidade intrínseca;
4. Terminar a prática de decidir contractos com base no preço mais baixo, em alternativa minimizar o custo total no ciclo de vida do produto. Desenvolver relações de longo prazo com fornecedores do processo;
5. Procurar a melhoria contínua do processo produtivo, melhorando a qualidade e reduzindo os custos;
6. Instituir um programa de treino e formação;
7. Substituir a supervisão pela liderança em todos os níveis hierárquicos;
8. Eliminar razões para receios; criar um clima de confiança;
9. Eliminar barreiras entre áreas funcionais na empresa;

10. Eliminar *slogans* que exortam aumentos de produtividade; os verdadeiros problemas residem na estrutura do sistema e não podem ser resolvidos somente pelos trabalhadores;
11. Terminar com a prática de gestão por objectivos e quotas de trabalho; a liderança efectiva substitui estas práticas;
12. Eliminar barreiras que impedem os colaboradores de sentirem orgulho no seu trabalho;
13. Implementar técnicas de controlo estatístico da qualidade ao nível dos operadores;
14. Envolver todos os colaboradores no processo de transformação da organização.

Os princípios da qualidade instituídos por Deming e o ciclo PDCA – *Plan, Do, Check, Act* – mais conhecido como o «ciclo de Deming» que corresponde às actividades de Planear, Implementar, Verificar e Melhorar (fundamentais para gerir qualquer tipo de projecto) são ainda hoje referências válidas porquanto incontornáveis em todos os manuais de gestão da qualidade (GOMES, 2004: 11; CAPRICHIO; LOPES, 2007). O ciclo PDCA «está na base do suporte teórico dos sistemas de certificação da qualidade ISO 9001:2000, utilizados em organizações de todos os países do mundo.» (CAPRICHIO; LOPES, 2007: 48).

Contudo, as primeiras teses sobre controlo e gestão da qualidade preconizadas por Deming focam-se essencialmente nos aspectos técnicos dos produtos e no controlo estatístico da produtividade e da determinação da origem e diferença dos «erros sistemáticos, causados pelo homem e pela máquina, e erros aleatórios causados, por exemplo, pela qualidade dos inputs.» (ROCHA, 2006: 18).

As principais preocupações de Deming e de outros autores do século XX e até ao final da década de sessenta, nomeadamente, Juran e Feigenbaum, estavam directamente relacionadas com os pormenores técnicos da linha de produção, fruto das influências do Fordismo e da produção em massa (ROCHA, 2006: 37-38). Somente a partir de finais dos anos sessenta é que o conceito de «cliente» assume algum relevo em termos de planificação dos produtos.

O modelo de gestão da qualidade que vigorou durante a década de sessenta e setenta ainda se focava quase exclusivamente sobre a redução de custos e o controlo sobre os processos de produção, não obstante a forte aposta numa nova abordagem de análise do mercado como forma de perceber as tendências dos clientes.

A partir da década de 1980, regista-se a emergência de um novo paradigma na gestão da qualidade denominado por *Total Quality Management* (TQM), o qual vigora até aos nossos dias. Fruto das contribuições dos autores já referenciados, a «gestão da qualidade total» distingue-se das anteriores pela visão holística das Organizações e da interacção destas com o meio envolvente. Por outras palavras, compreender a interdependência das Organizações, os seus trabalhadores e processos de produção, mercados e clientes à luz de uma perspectiva sistémica, facilita a prevenção de problemas e a tomada de decisões baseadas em factos.

Esta nova abordagem, de carácter eminentemente preventivo, é feita com base no trabalho de equipa e no planeamento estratégico. Neste período, destacam-se autores como Feigenbaum e Ishikawa pela tónica que colocam no «controlo da qualidade total» traduzido do inglês *Total Quality Control* (TQC). O primeiro entende a qualidade não apenas como uma mera técnica de eliminação de defeitos mas, sobretudo, como «uma filosofia de gestão e um compromisso na procura da excelência», enfatizando aspectos fundamentais como a «ética» e a «melhoria contínua» (ROCHA, 2006: 38). O segundo distingue-se essencialmente pelo seu contributo na promoção dos «círculos da qualidade (...) definidos como pequenos grupos de trabalhadores voluntários duma mesma área de actividade que se reúnem regularmente para, através da utilização de vários instrumentos (gráficos, estudo de casos, *brainstorming*), identificarem os problemas, inventariarem as suas causas e proporem soluções» (ROCHA, 2006: 39).

Concomitantemente, Ishikawa desenvolveu outros instrumentos de controlo para serem usados nos círculos da qualidade, designadamente, diagramas de causa-efeito; histogramas; folhas de controlo; diagramas de escala; gráficos de controlo e fluxos de controlo. Tratam-se no fundo de instrumentos e técnicas de estatística que permitem o controlo da qualidade. O pensamento deste proeminente autor japonês acerca da Gestão da Qualidade Total (TQM) pode resumir-se em dois tópicos:

- Qualidade significa satisfação do cliente;
- A gestão da qualidade não se reduz apenas à qualidade do produto final, mas deve ser transversal a toda a Organização.

As novas teorias da *gestão pela qualidade* preconizam, em suma, que a análise e o esforço de melhoria contínua deve concentrar-se *mais* nas reais necessidades do consumidor dos produtos resultantes dos processos, e *menos* nas especificidades técnicas inerentes ao controlo quantitativo da produtividade. Nesse sentido, e

parafraseando Dray «o Homem é o Centro de todos os processos (...)» pelo que terá «(...) que ser sempre considerado como sujeito e não objecto da Gestão.» (1995: 17).

Assiste-se, portanto, a uma mudança de paradigma relativamente à gestão da qualidade nas Organizações que passa necessariamente por garantir que um determinado produto, independentemente do processo que lhe deu origem, deverá ser desde logo pensado para «satisfazer as necessidades do cliente».

O conceito TQM – *Total Quality Management* – é adoptado pela administração pública norte-americana já em finais dos anos oitenta, num contexto de sucessivas tentativas de reforma face a modelos de gestão que pareciam cada vez mais esgotados. Era gritante a necessidade de se humanizar a relação da administração pública com o cidadão, uma vez que este último é antes de mais um contribuinte que tem o direito de exigir que lhe sejam prestados serviços de qualidade.

A partir do final da década de oitenta e durante toda a década de noventa, regista-se a emergência de uma «nova vaga de teóricos da qualidade» entre os quais se destacam «Crosby (1996), Tom Peters (1987) e Claus Moller (1992)» referenciados por Rocha (2006: 40). Os aspectos que se destacam nesta nova filosofia da gestão pela qualidade são, em resumo, os seguintes:

- Planeamento e controlo da qualidade (Juran, Feigenbaum, Ishikawa e Crosby);
- Liderança (Deming e Juran);
- Melhoria contínua (Deming, Juran, Feigenbaum, Ishikawa e Crosby);
- Qualificação e reconhecimento dos recursos humanos (Deming, Juran, Crosby e Moller);
- Trabalho de equipa (Feigenbaum, Ishikawa e Crosby);
- Não tolerância de erros, ou Zero defeitos por dia (Crosby);
- Abordagem preventiva e correctiva dos problemas (Crosby);
- Enfoque nas necessidades dos clientes/consumidores (Tom Peters);
- Inovação em todos os domínios da organização (Tom Peters);
- Cultura organizacional de qualidade (Moller).

Paradoxalmente, confunde-se muitas vezes a gestão da qualidade total (TQM) com ulteriores abordagens tecnicistas para a mudança organizacional como, por exemplo, a «reengenharia», a qual muito pouco tem em comum com a primeira, a não ser a ênfase na «componente estratégica» e o tipo de acções que promove, isto é, uma abordagem de «gestão por processos» – tal como se pode observar no quadro seguinte.

	REENGENHARIA	TQM	DOWNSIZING	REESTRUTURAÇÃO	AUTOMAÇÃO
<b>Objectivos</b>	Melhorias dramáticas	Aumentar a satisfação dos clientes	Redução significativa de custos	Redução moderada de custos	Aumentar a produtividade
<b>Abordagem</b>	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i>	Funcional
<b>Ênfase</b>	Estratégica	Estratégica	Reduzir custos	Reduzir custos	Reduzir tempo
<b>Ações</b>	Reinventar Processos Aplicar Tecnologia	Melhorias graduais dos Processos	Reduzir nº de pessoas subcontratar Eliminar Infra-estruturas	Eliminar <i>layers</i> na hierarquia	Automatizar actividades manuais
<b>Tipo de Mudanças</b>	Radicais	Incrementais	(Ver acima)	Despedimentos	Automação
<b>Papel dos Trabalhadores</b>	Equipas de Reengenharia	Círculos de Melhoria/garantia da Qualidade	Vítima	Vítima	(Só nas) Equipas de especialistas técnicos
<b>Prazo de Obtenção dos Resultados</b>	2 – 4 anos	Longo	Rápido	Rápido	1 – 3
<b>Importância da Tecnologia</b>	Fundamental	Considerada	Nula	Nula	Principal ênfase

Quadro 2. Reengenharia comparada com outras técnicas de gestão (Rocha, 2006: 20)

A expressão «reengenharia» foi originalmente introduzida na gestão em 1990, na sequência de um artigo publicado por Michael Hammer na *Harvard Business Review*, intitulado por *Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate* (ROCHA, 2006). Hammer e Champy «definem a Reengenharia como o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais que visam alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos e contemporâneos do desempenho, tais como custos, qualidade, atendimento e velocidade» (ROCHA, 2006: 20).

A tónica da reengenharia é colocada essencialmente nos processos e na componente tecnológica de suporte, e não tanto nas estruturas orgânicas nem nos produtos e serviços, pelo menos directamente.

As «palavras-chave» da reengenharia segundo Dray (1995: 86-87) e Chiavenato (2004: 460) são as seguintes:

- **Fundamental:** determina-se primeiro o que uma empresa precisa de mudar, e depois como fazê-lo; não se trata nada como verdade consagrada; faz-se tábua rasa sobre tudo o que existe e concentra-se no que idealmente deveria existir;

- **Radical:** desconsidera-se todas as estruturas e os procedimentos existentes e inventam-se formas completamente novas de trabalho;
- **Drástica:** são executadas “mudanças”, simbólica e materialmente “violentas”, que pressupõem a “destruição” do antigo por algo de absolutamente novo;
- **Processos:** reorienta-se o foco para os processos em detrimento das tarefas e das pessoas que as realizam: são (re)desenhados ou mapeados todos os processos da organização com o intuito de se eliminar circuitos de decisão e de informação inúteis para a execução dos processos.

De facto, para que uma organização (pública ou privada) funcione de forma eficaz e eficiente tem que gerir numerosas e diversas actividades que se encontram muitas vezes interligadas. Uma actividade ou conjunto de actividades utilizando recursos, e gerida de forma a permitir a transformação de *entradas* em *saídas*, pode ser considerada como um processo. A *saída* de um processo pode constituir directamente a *entrada* de um outro processo. Um processo é, por outras palavras, um «conjunto de actividades com uma ou mais entradas e que cria uma saída de valor para o cliente» (CHIAVENATO, 2004: 460).

A metodologia de implementação de um sistema de gestão de processos numa organização, a par da identificação e controlo das suas interacções internas e externas no sentido de se produzirem os resultados pretendidos pode ser referida como «abordagem por processos» (NP EN ISO 9001:2008).

Em termos programáticos, pese embora possamos observar pontos comuns entre o conceito da «gestão da qualidade total» (TQM) e o de «reengenharia», nomeadamente no que concerne à importância dedicada aos «processos» e às «necessidades dos clientes», o primeiro procura almejar melhorias graduais cujos resultados apenas poderão ser colhidos a longo prazo, ao passo que o segundo (a reengenharia) promove a mudança radical e de curto prazo (ROCHA, 2006: 21).

Capricho e Lopes advertem contudo para os riscos de uma abordagem centrada exclusivamente na reengenharia: se do ponto de vista do investimento e do *timing* da mudança aquele conceito poderá parecer bastante «atractivo», já no que concerne à desconsideração pelo potencial humano existente nas Organizações as consequências poderão ser catastróficas. A obsessão impetuosa pela mudança total e acelerada poderá originar um «clima negativo de insegurança e desmotivação, a destruição de relações e saber acumulado (...) tornando o ambiente pouco propício à criatividade e à criação de relações que permitam dar sequência a estratégias de longo prazo» (CAPRICHIO; LOPES, 2007: 240). Pois, na verdade, aquilo que se

pretende mudar com a reengenharia será «fazer cada vez mais com cada vez menos» (CHIAVENATO, 2004: 460).

Deste modo, coloca-se a seguinte questão: quais as vantagens que se poderão obter com a implementação de um projecto de «reengenharia de processos»?

Tradicionalmente, as Organizações estão mais centradas nas tarefas e nas estruturas, mas menos nos seus processos. As diferentes unidades funcionais que constituem uma Organização operam normalmente como se fossem pequenos feudos, arreigados a métodos de trabalho obsoletos e de costas voltadas entre si.

Através da reengenharia procura-se, então, inverter «o velho e tradicional organograma de cabeça para baixo» (CHIAVENATO, 2004: 461), e, sobretudo, redireccionar a lógica de funcionamento organizacional para os processos, com uma forte aposta nas tecnologias da informação:

- Os departamentos tendem a desaparecer e ceder lugar a equipas focadas nos processos e nos clientes. A departamentalização por funções é trocada por redes de equipas de processos;
- A estrutura hierarquizada do tipo vertical é achatada, e horizontalizada;
- Os papéis dos trabalhadores deixam de ser moldados por regras e regulamentos internos, apostando-se mais na autonomia e na avaliação das competências individuais e nos resultados alcançados;
- Os gestores – antes controladores de resultados e distantes das operações quotidianas – tornam-se líderes e impulsionadores, ficando mais próximos das operações e daqueles que as executam;
- As tecnologias da informação apresentam-se como instrumentos fundamentais para a reengenharia dos processos.

A maioria dos processos estão repletos de desconexões, tarefas redundantes, informação duplicada e estrangulamentos. Neste sentido, a reengenharia de processos pode ser útil de duas formas: a) obter uma visão geral dos processos executados por uma determinada Organização; e b) criar cenários de melhorias para os processos de forma a aumentar a eficácia e eficiência da Organização.

Mas a melhoria ou a optimização dos processos depende não só da forma como um processo é executado (eficácia) mas, sobretudo, da forma como é gerido (eficiência). Neste sentido, podemos considerar três passos essenciais para a obtenção de uma *performance* melhorada na lógica da «gestão por processos»:

1. Identificação dos processos (de gestão) mais importantes;
2. Definição dos circuitos dos processos;
3. Identificação de oportunidades de melhoria.

Os processos mais relevantes para o funcionamento de uma determinada Organização estão normalmente associados às suas «funções-fim», isto é, às suas actividades de negócio. No caso da administração pública, referem-se aos produtos ou serviços prestados directamente ao cidadão.

Quanto à definição dos circuitos dos processos, também designado por «mapeamento de processos», o objectivo é definir claramente como funciona um processo: quem faz o quê, como e quando. Esta análise é realizada através da modelação dos processos em fluxogramas e preenchimento de questionários complementares de descrição.

Para se mapear um processo, devem ser tidos em conta alguns princípios básicos que ajudam a identificar uma determinada actividade como um processo, e as suas respectivas componentes. Desta forma, a actividade em causa terá que ser originada por um *input* (entrada) e, conseqüentemente, gerar um *output* (produto).

Com efeito, o *input* é algo que entra ou dá origem ao processo sendo depois alterado/transformado e, finalmente, converte-se num *output*, isto é, num produto resultante de uma determinada actividade.

As componentes dos processos são os recursos utilizados para alterar ou transformar os *inputs* na sequência do processo (mão-de-obra, materiais, equipamentos, técnicas de gestão, métodos de trabalho, máquinas, informação, *software*, etc.).

Relativamente à definição dos fluxos do processo (modelação), o objectivo é reproduzir a forma, função e a adequação do mesmo, descrevendo-se o fluxo ou circuito da informação na Organização. Um fluxograma deve descrever os seguintes itens:

- *inputs* e fornecedores;
- actividades desenvolvidas;
- sequência lógica e temporal em que se desenvolvem;
- dados que são manipulados;
- forma como os dados são modificados;
- *outputs* e clientes;



No que concerne à identificação de oportunidades de melhoria, deverá ser seguida a seguinte metodologia:

- Identificação de lacunas de *performance* existentes e/ou potenciais;
- Determinação da origem das lacunas ou disfunções dos processos;
- Definição de prioridades de acção face ao risco ou oportunidade de melhoria que as lacunas identificadas poderão oferecer;
- Implementação de soluções técnicas/tecnológicas que minimizem, ou, eliminem as lacunas.

Os fluxogramas devem ser complementados com questionários sobre as especificidades dos processos, designadamente no que concerne à legislação aplicável, normas, regulamentos ou orientações de gestão e, por outro lado, sobre os recursos técnicos/tecnológicos e humanos envolvidos em cada procedimento. Os questionários servem igualmente para numa primeira fase de recolha de informação identificar: todos os *inputs* e respectivos processos a montante; todos os *outputs* e respectivos processos a jusante; indicadores de desempenho; métricas do processo; e propostas de melhorias.

Os procedimentos da organização representados através de fluxogramas, em última análise, deverão ser também documentados através de «instruções de trabalho» (PINTO, A.; SOARES, 2009) nas quais se descreva detalhadamente a forma normalizada de realizar determinada actividade, mantendo toda essa informação permanentemente actualizada.

O mapeamento de processos como técnica de referência da reengenharia de processos visa, em suma, os seguintes objectivos:

- Desburocratizar e simplificar procedimentos de trabalho;
- Prestar serviços de qualidade aos clientes da organização;
- Dar mais autonomia e responsabilidade aos colaboradores.

Os benefícios que se poderão colher com esta técnica são a redução dos tempos de execução/resposta dos processos, eliminação de tarefas duplicadas ou acessórias, a simplificação de procedimentos de trabalho, e o alinhamento da estrutura organizativa com os respectivos processos, recursos e sistemas de informação.

Hammer e Champy, citados por Dray (1995), identificam diversos casos de sucesso em que a reavaliação dos processos e as tecnologias de informação permitem níveis de produtividade sem paralelo na história da qualidade. A título de

exemplo, em especial para a gestão municipal, cite-se uma passagem apresentada por Dray: «*determinado cidadão para realizar pequenas obras em sua casa, teve de esperar 6 meses para ser atendido por um serviço municipal, que finalmente examinou o seu requerimento, levando apenas 20 segundos para aprová-lo. O seu requerimento, ilustrado por um esboço desenhado à mão teve de atravessar o mesmo processo de construtores de prédios comerciais de milhões e milhões de dólares, com pilhas de projectos, plantas e folhas de especificação de materiais. Se a Câmara Municipal tivesse submetido o seu sistema de construção à reengenharia poderia ter substituído o único processo por dois ou três novos: um para pequenos projectos, outro para grandes projectos e mais um para projectos médios. Uma simples triagem baseada em algum critério preestabelecido teria encaminhado o requerimento do referido cidadão rápido e eficiente para o processo correcto.*» (1995: 87-88).

De uma forma menos pretensiosa, Davenport, citado por Dray, «considera que a reengenharia de processos se distingue da melhoria de processos, que visa um nível inferior de mudança. Se a reengenharia de processos significa a realização de um trabalho de maneira radicalmente nova, a melhoria de processos significa apenas a realização desse mesmo processo com uma eficiência e eficácia um pouco maiores que anteriormente. T. Davenport dedica na sua obra bastante importância à Tecnologia da Informação, sem a qual considera não ser possível fazer reengenharia» (1995: 89-90).

A sede de mudança com respostas flexíveis e resultados mais céleres, promovida pelo desenvolvimento das novas tecnologias da informação, a par da falência do clássico modelo de gestão organizacional excessivamente burocrático e vertical, da globalização dos negócios, da diversificação da concorrência, das tecnologias de produção e da redução do ciclo de vida dos produtos, e do aumento do número de clientes nas organizações, tornaram a reengenharia uma «moda».

Parafraseando Rocha, a «mudança deixa de ser excepção para ser normalidade» (2006: 21) ou, dito de outro modo, passa a ser uma mudança “normalizada”. Por conseguinte, exigem-se “soluções” rápidas que a reengenharia de processos parece oferecer. A reengenharia é de certo modo um produto do ritmo e da evolução dos modelos de gestão norte-americanos; é, no fundo, um conjunto de métodos ou técnicas que procuram ressuscitar tempos de glória de um passado de prosperidade económica sustentado por uma matriz cultural que promove a materialização de um novo estilo de vida baseado no corporativismo empresarial, isto é, na dedicação individual e leal de cada trabalhador à sua empresa, configurando-se de resto como

«aspectos que não poderiam supostamente obter-se facilmente noutras culturas» (ROCHA, 2006: 22).

Porém, o tipo de objectivos, abordagem, acções, mudanças e prazos para obtenção de resultados inerentes às técnicas de «reengenharia», «*downsizing*» e «reestruturação» apresentados no Quadro 2. não se coadunam com a importância de um elemento fundamental a considerar na gestão da mudança e, em especial, na administração pública: **a cultura organizacional, a sua história e o seu património identitário**. Ou, nas coloquiais e contundentes palavras de Dray escritas na primeira pessoa: «Que me perdoem os defensores da Reengenharia mas considero haver retórica a mais e diferenças efectivas a menos. A realidade viva e dinâmica que é uma organização, seja ela qual for – empresa, Município, ministério – tem a sua própria história, as suas pessoas, a sua cultura. Sem uma mudança de mentalidade e do comportamento para a mudança e transformação necessárias, nada se consegue (...) A Reengenharia é, sem dúvida fascinante mas (...) tudo tem o seu «timing» e é bastante arriscado partir para um projecto com a pretensão de que tudo está errado e precisa de ser modificado e/ou destruído (...) Ainda (...) há que dar o devido desconto ao radicalismo e não embandeirar em arco com alguns sucessos efectivos obtidos, alguns dos quais como o dos Serviços Municipais atrás referidos, derivam antes do bom-senso.» (1995: 90).

Paradoxalmente, reconhece o mesmo autor que «o estado de espírito com que se encara o projecto na reengenharia é salutar e importante. Não se deve ambicionar fazer apenas pequenas melhorias. Embora, por vezes, tenhamos que nos contentar com elas. A melhoria contínua (...) não implica que se não tentem modificações profundas, eliminar actividades desnecessárias, etc. Como ninguém nos garante que partir de forma arrogante para reorganizar a globalidade (ou parte de uma empresa) pondo tudo em causa, não leve a resultados catastróficos (como o próprio Hammer reconhece).» (1995: 90).

Para terminar esta breve reflexão em torno deste controverso tópico, invocamos novamente à colação as conclusões de Rocha, rematando a análise da seguinte forma: «segundo muitos autores, a reengenharia não passa de um neotaylorismo que não resolve os problemas das empresas. Estas entretêm-se com reestruturações, vendo o tempo a fugir e sucessivas oportunidades a serem perdidas. Além disso, o resultado tem sido sistematicamente a redução de pessoal, o que baixa a moral da organização. Na verdade, a preocupação fundamental tem sido a diminuição de custos e não um salto para o futuro (Fiorelli e Feler, 1994).» (2006: 22).

Assim, assumimo-nos categoricamente adversos à técnica da reengenharia, pelo menos se esta se oferecer da forma como é vulgarmente caracterizada pelos autores supra citados. Ou seja, opomo-nos mais à forma ou ao estilo radical como se tem implementado projectos de reengenharia nas Organizações privadas – e, mais recentemente em algumas Organizações públicas – e não tanto às vantagens que se poderão colher com a «melhoria dos processos» organizacionais, subscrevendo assim a já referida tese de Davenport, citado por Dray (1995).

Do ponto de vista da arquivística, importa assinalar que a «gestão por processos», definida como metodologia basilar da reengenharia e da *Total Quality Management*, coincide não obstante com algumas das principais técnicas e métodos de gestão documental; designadamente no que concerne aos aspectos da classificação de processos que, do mesmo modo, pressupõe um profundo conhecimento da Organização em estudo e, portanto, uma análise dos circuitos documentais e de decisão, com vista à simplificação de processos administrativos na óptica da desburocratização e da normalização de procedimentos – aspectos que serão desenvolvidos mais à frente.

Por referência à Gestão da Qualidade Total, a arquivística adopta também a abordagem sistémica ou holística das organizações, atendendo aos factores endógenos e exógenos que afectam (positiva ou negativamente) a existência e o (des)envolvimento das Organizações e dos seus sistemas, entre os quais se integra o Sistema de Arquivo ou de Gestão Documental; e, em última análise, privilegiando a razão de ser das próprias organizações: os seus «clientes».

Por fim, não podemos ocultar o facto de termos prestado particular relevância ao tema da reengenharia, com uma tónica mais reflexiva e não apenas descritiva, na medida em que se encontra em curso um projecto de «reestruturação de serviços e reengenharia de processos» no Município da Lourinhã – o nosso estudo de caso – como primeira fase do processo de implementação do Sistema de Gestão da Qualidade.

## 1.1 A Qualidade na Administração Pública

O processo de evolução do conceito de Qualidade na Administração Pública pode ser analisado numa perspectiva trifaseada (ROCHA, 2006):

1. Qualidade no sentido de respeito por normas e procedimentos;
2. Qualidade no sentido de eficácia;
3. Qualidade no sentido de satisfação dos clientes e da melhoria contínua.

Na primeira fase, à semelhança da experiência ocorrida no sector privado, a qualidade na administração pública foi associada à noção de «qualidade técnica» (ROCHA, 2006: 24). Nos anos sessenta do século XX, a qualidade no sector público passou a ser entendida como «gestão por objectivos» aproximando-se do conceito de Juran que definiu qualidade como «fitness for purpose», que traduzindo significa “aptidão para o uso”. Advoga-se uma Administração Pública mais eficaz e funcional. Os países da OCDE procuraram reformar e modernizar as suas administrações através da redução das despesas e da alteração de estruturas, mas sem grande sucesso.

É apenas no início dos anos oitenta que o conceito de qualidade é importado para a Administração Pública do mesmo modo que foi abordado anteriormente, ou seja, na perspectiva da «gestão da qualidade total» (TQM). O cidadão-utente, vulgarmente acrítico e passivo na sua relação burocrática com a administração, passou a ser entendido como um «consumidor» dos serviços públicos ganhando, portanto, um novo *status* social: o estatuto de «cliente». Num contexto de reformas internas absolutamente esgotadas, o *New Public Management* procura respostas no conceito da *Total Quality Management* usado no sector privado, achando-se «então adequado partir dos cidadãos para a estrutura, pressionando a mudança» (ROCHA, 2006: 45).

Parafraseando Rocha, a implementação das políticas de qualidade na administração pública trouxe inúmeras vantagens. Para além de se ter subvertido a relação administração-administrados promovendo-se a legitimação ou o direito de reclamação por parte dos cidadãos para a prestação mais e melhores serviços públicos, regista-se igualmente uma viragem notável no que concerne à gestão dos próprios recursos humanos substituindo-se a «avaliação do indivíduo, como peça de uma máquina, pela avaliação do grupo de trabalho» (2006: 46). Por outras palavras, o enfoque da avaliação de desempenho tradicionalmente individualizada, pensada apenas numa perspectiva de produtividade e aumento da eficácia, passa a ser

entendida mais na óptica da melhoria dos processos e da gestão das equipas de trabalho.

Não obstante, subsistem algumas dificuldades assinaláveis na aplicação directa do conceito de «gestão da qualidade total» à Administração Pública cuja natureza e propósito se distinguem bastante das organizações de índole mercantil.

Assim, existe um genérico conjunto de factores de comparação estruturais e, portanto, estruturantes do ponto de vista funcional, que importa aqui mencionar:

<b>Factores de Comparação</b>	<b>Sector Privado</b>	<b>Sector Público</b>
1. Organizações	Concorrem entre si para conquistar e fidelizar clientes	A concorrência é potencial e pouco significativa
2. Mercado	Os preços e a qualidade são regulados pelo mercado, pela concorrência	O Estado oferece os serviços possíveis para responder às necessidades do cidadão e da sociedade
3. Objectivos	Venda de produtos ou serviços	A distribuição de serviços e bem-estar social aos cidadãos
4. “Preço”	Os produtos e serviços são habitualmente trocados por dinheiro	Os serviços públicos são, regra geral, gratuitos, o retorno faz-se através de impostos

Quadro 3. Qualidade nos Sectores Público e Privado (ROCHA, 2006: 47)

De facto, é normalmente numa lógica de concorrência de mercado que são definidas as necessidades dos consumidores e os preços dos produtos ou serviços. Porém, no que concerne à Administração Pública, pese embora existam clientes (os cidadãos) a quem se prestam serviços, não existe neste universo mercado ou concorrência, pelo menos no sentido em que ocorre no sector privado, o que significa que as organizações públicas «operam em monopólio, impedindo que clientes insatisfeitos possam recorrer a outros fornecedores.» (ROCHA, 2006: 48). No sector privado as empresas podem definir o seu nicho de mercado e o tipo de clientes que lhes interessa angariar, ao passo que no sector público a satisfação dos clientes directos pode ser gorada face à necessidade primordial de servir o interesse geral, nomeadamente no que concerne a questões orçamentais e de investimento numa área em detrimento de outras.

A “escolha” de serviços de melhor qualidade prestados no sector público restringe-se também aos períodos de escrutínio eleitoral, em que são apresentadas propostas associadas a programas de campanha política nas quais os candidatos assumem o compromisso de incrementar, em sentido lato, serviços públicos de qualidade perante os cidadãos-clientes.

No que concerne à questão da concorrência no sector público esta, efectivamente, existe e, segundo a nossa percepção, com tendência para aumentar, não apenas ao nível da administração central (capacidade dos governos para fixar cidadão nacionais, reduzindo os surtos de emigração, e atrair investimento estrangeiro) mas, também, no plano da administração local (capacidade dos Municípios para fixar as populações mais jovens, oferecendo melhores serviços sociais, de saúde, emprego, educação e acesso à cultura, e atrair igualmente o investimento privado através da valorização dos seus recursos).

Por outro lado, recorrendo a uma análise puramente dicotómica, existe um conjunto de diferenças concretas entre aquilo que se entende por «produtos» e o que se configura como «serviços» que, do mesmo modo, determinam a avaliação da qualidade de uns e de outros.

<b>Produtos</b>	<b>Serviços</b>
Tangíveis	Intangíveis
Homogéneos	Heterogéneos
Produção e distribuição separadas do consumo	Produção, distribuição e consumo constituem um processo simultâneo
Uma coisa	Uma actividade ou processo
Valor resultante de produção da fábrica	Valor resultante da interacção entre o vendedor e o comprador
Os consumidores não participam por regra nos processos de produção	Os consumidores participam na produção
Podem ser mantidos em stock	Não podem ser mantidos em stock
Transferência de propriedade	Não transferência de propriedade

Quadro 4. Diferenças entre Serviços e Produtos (Rocha, 2006: 47)

De facto, o carácter de intangibilidade inerente ao conceito de «serviços» favorece uma apreciação relativamente subjectiva dos mesmos, uma vez que se tratam essencialmente de actividades ou processos e não de “coisas” visíveis ou palpáveis. Contudo, tal não significa a impossibilidade de se estabelecer uma avaliação mais objectiva e baseada em elementos concretos inerentes aos próprios processos ou à sua tramitação: por exemplo, a qualidade/utilidade e quantidade dos tipos de documentos que os constituem, o tempo de execução dos procedimentos e, finalmente, a globalidade do tempo de resposta aos processos.

Por outro lado, a produção e o consumo dos «serviços» prestados pelo Estado ocorrem muitas vezes de uma forma simultânea, o que significa que a avaliação da qualidade dos mesmos seja feita «durante a interacção entre o cliente e quem presta o serviço» (ROCHA, 2006: 26), isto é, entre o “utente ou requerente” e o “funcionário público” – para usar as expressões tradicionalmente associadas a estes dois tipos sociais de actores.

Acresce que a heterogeneidade dos serviços públicos decorre das diferentes necessidades e prioridades dos cidadãos-consumidores, o que torna o processo de avaliação da qualidade ainda mais complexo e refém de apreciações eminentemente subjectivas por parte daqueles, porquanto baseadas não apenas em preconceitos mas, também, em factos observados através da experiência.

Assim, segundo Rocha «o consumidor compara o serviço – a sua qualidade técnica e a forma como foi prestado – com as suas expectativas. Alguns factores que afectam a expectativa dos consumidores dependem directamente da organização e da sua imagem, incluindo as relações públicas, publicidade e marketing; e a qualidade final é o resultado da diferença entre a qualidade esperada e a qualidade experimentada» (2006: 27).

Importa contudo recordar que o Marketing, a Comunicação e as Relações Públicas, são técnicas de gestão originalmente desenvolvidas no mundo empresarial, e só muito recentemente começaram a ser aplicadas em algumas Organizações públicas com o intuito de tornar os actos públicos mais transparentes e mudar a imagem cinzenta e opaca da própria Administração.



## 1.2 Do cidadão-utente ao cidadão-cliente

«Queremos que o Arquivo seja a “casa das pessoas” e não dos documentos (...)»

(SILVA, C. 2008: 6)

O conceito de cidadão-utente ou requerente na administração pública evolui paulatinamente para o conceito de cidadão-contribuinte ou cidadão-cliente; e, mais recentemente, para uma discriminação positiva entre dois tipos de clientes: os *clientes externos* e os *clientes internos*. O «cliente externo» é todo o cidadão que pelas mais diversas circunstâncias recorre aos serviços da administração para resolver assuntos de natureza legal, fiscal, etc. O conceito de «cliente interno» refere-se aos próprios serviços, funcionários ou trabalhadores e colaboradores que, numa perspectiva de cooperação formal ou informalmente estabelecida, convergem no sentido de melhor servir os «clientes externos».

É pois com a adopção do conceito de «cliente», entendido como um actor privilegiado no processo de avaliação de desempenho dos serviços públicos que se assiste a uma mudança significativa em termos de filosofia de gestão num universo onde, até finais dos anos oitenta, se julgava improvável que a preconizada «mudança» ocorresse.

À partida, ao falar-se de Arquivística e de Gestão da Qualidade de uma forma separada, poder-se-á deduzir que muito pouco ou nada têm em comum, pois o objecto e a preocupação clássica da primeira são os documentos, ao passo que a segunda centra-se mais em Organizações, clientes, produtos e processos de negócio. Todavia, quando começamos a explorar o tema do ponto de vista da literatura e da linguagem conceptual inerente a ambas as áreas do conhecimento, constatamos que os pontos de aproximação e de integração sistémica nas Organizações dos dias de hoje poderão ser mais convergentes do que antagónicos.

Se pensarmos na preocupação dos bibliotecários e dos arquivistas sobre as necessidades de pesquisa dos utilizadores, através da aplicação de questionários de satisfação no âmbito de «estudos do utilizador» (LONGO; VERGUEIRO, 2003) com vista à prestação de melhores serviços de documentação e informação, poderemos afirmar que os autores e as correntes de pensamento inerentes à «gestão pela qualidade» também têm vindo a influenciar decisivamente a arquivística e a biblioteconomia – hoje designadas como «Ciências da Documentação e Informação» ou, para alguns autores, entendidas apenas como «Ciência da Informação». Pois tal como considera C. Guardado da Silva, «o valor que conferimos aos documentos de

arquivo (...) das organizações, são consequência das necessidades dos clientes e não o inverso.» (2008: 6).

Mas a preocupação com as reais necessidades do comumente designado “utilizador” dos serviços de documentação e informação, seja na área das bibliotecas ou na dos arquivos, seja no equivalente ao utente ou requerente/munícipe de outros serviços da administração pública (central e local), não esconde todavia uma certa resistência ainda muito sentida relativamente à adopção da expressão «cliente» em substituição das primeiras.

Porque será que ainda hoje não é consensual aceitar que o cidadão comum ou até mesmo o próprio funcionário público possam ser considerados como «clientes» dos serviços da Administração Pública?

Talvez porque o suporte financeiro dos diversos serviços prestados pela administração pública seja garantido através de cobrança indirecta, isto é, através do pagamento de impostos ao Estado. E, como vulgarmente se afirma, estamos a utilizar ou a consumir *coisas que na verdade são de todos*. Por outras palavras, ainda não se concebe bem a ideia de que, em rigor, estamos a consumir produtos ou serviços que são efectivamente pagos por todos os cidadãos.

Contudo, e tal como foi anteriormente afluído, ao contrário do que sucede na relação que o cidadão mantém com a administração pública em termos de necessidades de consumo de serviços prestados pelo Estado, mormente, em regime de gratuidade e de acesso universal, o conceito de «cliente» na perspectiva do sector privado pressupõe a noção de «poder de compra» e a opção de escolha de cada um sobre o que quer comprar e onde comprar (SÁ; SINTRA, 2008). Pois se o objectivo do sector privado visa essencialmente o lucro, a natureza e missão do serviço público passa antes pela garantia social e equitativa das condições básicas de existência.

Deste modo, o princípio do «bem comum» e o acesso universal aos serviços públicos deverá ser sempre preservado, sob pena do «enfoque no cliente» não poder ser tão individualizado ou “à medida” como é possível suceder no sector privado (2008: 59). A prestação de um determinado serviço público não poderá ser nunca orientada para públicos-alvo cuja especificidade seja caracterizada pelo seu poder de compra, mas antes por referência a padrões de qualidade normalizados com vista à satisfação das suas reais necessidades enquanto «cidadãos-clientes» independentemente do seu *status* económico.

É certo que só muito recentemente se começa a sentir o impacto e a influência dos *ventos de mudança* que sopram desde os anos oitenta em matéria de gestão da qualidade na lógica de uma abordagem centrada nos cidadãos-clientes da administração pública.

Mas, tal como já foi anteriormente referido, o conceito de cidadão-cliente não é ainda consensual, mesmo do ponto de vista académico. Na perspectiva das denominadas «correntes gestionárias», as Organizações públicas deverão adoptar os mesmos princípios e metodologias de gestão das Organizações privadas, para que se estabeleça uma espécie de mercado no qual deverão concorrer ambos os sectores: público e privado. Deste modo, o cidadão é definido como cliente sendo-lhe conferida a oportunidade de escolher entre serviços públicos e serviços privados. (CARAPETO; FONSECA, 2006).

Por outro lado, as «correntes participativas» advogam que as Organizações públicas actuam num ambiente eminentemente político e, por isso, «(...) respondem perante cidadãos e não perante clientes.(...), porque o conceito de cliente (associado ao poder de compra em lugar dos direitos legais) abre a porta à introdução de desigualdades entre indivíduos (...), o que contraria os direitos e obrigações universais associados à cidadania (...) ou seja, enquanto os cidadãos expressam a sua opinião e seleccionam as prioridades de acção do sector público (têm «voz» para comunicar com o Estado) para que este procure o bem-estar social de forma eficiente, os clientes apenas visam o seu bem-estar pessoal e manifestam a sua insatisfação procurando outro fornecedor de serviços (...)» (CARAPETO; FONSECA, 2006: 27).

Sem prejuízo dos antagonismos inerentes às correntes de pensamento supra mencionadas, e dos debates que as mesmas ainda hoje proporcionam, aquilo que importa assinalar, por referência à década de noventa, é a inversão de uma lógica essencialmente focada no estreito cumprimento de formalidades e procedimentos administrativos – muitas vezes redundantes – para uma nova filosofia de gestão pública orientada para o cidadão.

Parafraseando novamente Carapeto e Fonseca, «o cidadão passou a ser considerado accionista do Estado, podendo não só contribuir para a mudança de governo nos períodos eleitorais, mas passando também a receber permanentemente da administração a informação que a torna transparente e *accountable*, assim como os meios necessários para uma intervenção esclarecida.» (2006: 28).

Assim, a ideia de que “o cliente está primeiro”, subjacente ao processo de «reinvenção da administração pública» (GORE, 1994), começa a ser plasmada, primeiro, na revisão da literatura académica existente e em relatórios sobre planeamento e administração pública, e, finalmente, nos programas políticos, normas e legislação sobre modernização administrativa e gestão pela qualidade. O Relatório de Al Gore, por exemplo, assenta em quatro princípios fundamentais que visam nortear o processo de transformação da administração pública, a saber:

1. Eliminar a burocracia;
2. Colocar os clientes em primeiro lugar;
3. Dar *empowerment* aos funcionários para obter resultados;
4. Melhor administração por menos dinheiro.

O caminho deverá começar pois pela desburocratização com o intuito de se conseguir mais eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos. Em segundo lugar, pretende-se uma administração mais aberta e transparente, sedimentada numa relação de proximidade com o cidadão-cliente (DRAY, 1995: 109-110). Paralelamente, a aposta deverá ser feita na simplificação de regulamentos com vista à obtenção de melhores resultados em termos de capacidade de resposta e de redução de despesas administrativas (GORE, 1994).

Mas a mudança e a transformação nas organizações públicas não pode ser apenas de natureza normativa, tecnicista ou tecnocrática, e exclusivamente centrada no conceito de «cliente». Para efectivamente acontecer, ela deverá ser antes de mais norteadada por uma visão, valores e princípios éticos directamente articulados com um espírito de missão que só muito recentemente se começa a modelar na administração pública em Portugal (CARAPETO; FONSECA, 2006: 91-99).

### 1.3 Modernização Administrativa versus burocracia

*«Há muito tempo que, temos consciência, nos encontramos mergulhados numa floresta de documentos, ao mesmo tempo que pronunciamos a desburocratização como um objectivo primordial da modernização administrativa.» (SILVA, C. 2008: 7)*

Depois da *revolução dos cravos*, é possível segmentar a análise da reforma da administração pública no panorama nacional em três grandes períodos. No período 1974-1985, registam-se em Portugal as primeiras sementes da reforma da Administração Pública. Porém, as principais preocupações de então «(...) centravam-se sobretudo nas questões de regime da função pública, na estrutura funcional da Administração Pública, na descentralização e desconcentração de competências e na situação social, profissional e económica dos funcionários.» (NOLASCO, 2004: 35). Sem diminuir a importância das questões supra, importa referir que a Qualidade não era ainda considerada como componente estratégica para os programas de governo daquele período. É neste primeiro ciclo pós 25 de Abril que é criada a Lei de Bases da Reforma Administrativa, e que surgem as primeiras ideias de modernização no sentido da racionalização de processos.

Todavia, «modernização administrativa» era sobretudo sinónimo de reforma das estruturas do Estado e ainda não tanto de desburocratização e simplificação de processos e procedimentos administrativos.

Mas é num segundo período, correspondente aos anos de 1985-1995, que se assiste à emergência de uma nova cultura organizacional promovida pela «tendência internacional vulgarmente designada como Nova Gestão Pública (...) centrada nas necessidades dos clientes da Administração Pública.» (SÁ; SINTRA, 2008: 63-64). É neste novo ciclo de mudança ventilado pelas influências teóricas do *New Public Management* que é criado o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA). De facto, com a criação do SMA, em 1986, integrado na Presidência do Conselho de Ministros «com a missão de promover a inovação e a modernização na Administração Pública, o Governo pretendeu dar um impulso às questões da qualidade» (NOLASCO, 2004: 64).

Na óptica de Rocha, o denominado «ciclo da desburocratização» correspondente ao período supra, distingue-se essencialmente pela demanda de «tornar mais célere a ligação entre a Administração e os cidadãos (...)» (2006: 52), objectivo este bem patente num documento do SMA designado por *Mil Medidas de Modernização*, entre as quais se destacam as seguintes:

- Instruções sobre o atendimento ao público;
- Supressão do anonimato dos funcionários no atendimento;
- Abertura dos serviços durante a hora de almoço;
- Instalação de postos móveis de atendimento em períodos de grande afluência;
- Dinamização de bases de dados administrativa e periódica (INFOCID);
- Sistema de recolha de opiniões e sugestões;
- Realização de colóquios, palestras, conferências sobre modernização administrativa;
- Criação de linhas azuis para informação, disponíveis, em alguns casos, 24 horas dia;
- Gradual supressão dos reconhecimentos notariais;
- Facilitação dos meios de pagamento ao Estado.

As medidas promovidas pelo SMA incrementaram as bases para «a melhoria das áreas de atendimento, melhor informação aos cidadãos, a abertura dos serviços no período de almoço, a simplificação de formulários, formalidades e processos.» (NOLASCO, 2004: 37). E, por fim, importa ainda destacar neste contexto de mudança a elaboração da Carta da Qualidade dos Serviços Públicos e a Carta Deontológica de Serviço Público como documentos orientadores particularmente relevantes «pelo facto de se terem perpetuado na memória dos serviços.» (2004: 37). Esta última revogada em 1996 e substituída pela Carta Ética da Administração Pública.

Porém, se pensarmos no estado de maturidade e desenvolvimento organizacional em que ainda se encontram hoje muitos dos serviços da administração pública, central e local, não será muito exagerado afirmar que se trata de um conjunto de medidas que se reveste de particular actualidade.

Sem prejuízo da importância prática e do impacto que tiveram algumas das medidas de modernização administrativa anteriormente referidas, segundo Dray (1995) e Rocha (2006), do ponto de vista do Direito Civil<sup>27</sup>, a medida mais relevante que se regista naquele período foi a entrada em vigor do CPA – *Código do Procedimento Administrativo* (Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro).

Importa não esquecer contudo que a matriz das orientações e princípios gerais do CPA está plasmada na Constituição da República Portuguesa de 1976, onde no artigo 267.º sobre a *Estrutura da Administração* se determina o seguinte: «A Administração

---

<sup>27</sup> E, de certo modo, do *Direito do Consumidor* enquanto cidadão-cliente da administração pública.

*Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações (...)*». E no artigo 268.º sobre os *Direitos e garantias dos administrados*, importa também destacar que «*Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração (...) sobre o andamento dos processos (...) bem como de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. (...) têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos (...)*».

O CPA «constitui um marco no processo de reforma, já que veio dar novos direitos aos cidadãos e, sobretudo, exprimir um novo posicionamento na sua relação com a administração; e, neste sentido, é um instrumento importante para a adopção da gestão da qualidade.» (ROCHA, 2006: 53).

Os princípios gerais do CPA são os seguintes:

1. Legalidade;
2. Prossecução do interesse público;
3. Igualdade e proporcionalidade;
4. Justiça e imparcialidade;
5. Gratuitidade;
6. Obrigatoriedade de decisão;
7. Acesso à justiça;
8. Participação dos cidadãos;
9. Colaboração da administração;
10. Desburocratização e eficiência.

Os objectivos estabelecidos no preâmbulo daquele diploma visam:

1. Estabelecer linhas directrizes para o funcionamento da Administração, aumentando a eficácia;
2. Regulamentar de forma precisa o modo como as decisões administrativas são tomadas;
3. Assegurar que as partes interessadas participem no processo de decisão;
4. Salvaguardar a transparência das acções administrativas e o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos;
5. Evitar a burocracia e pôr os serviços administrativos em contacto estreito com os cidadãos.

É pois iniludivelmente patente a “bandeira” da desburocratização no período em apreço (1985-1995), quer nas medidas anteriormente recordadas quer do ponto de vista simbólico com a instituição do DIA NACIONAL DA DESBUROCRATIZAÇÃO através da Resolução do Conselho de Ministros nº 30/90, de 16 de Agosto. Pois na perspectiva de Cachada (2005), a *caça à burocracia* não se poderá praticar tendo apenas como “armas” uma lei ou um decreto. A dificuldade em conseguir a eficácia na eliminação da burocracia «tem, fundamentalmente, origem em mentalidades e na insuficiente sensibilização dos dirigentes.» (2005: 11). Dito de outro modo, o problema estará mais relacionado com a visão ou “pontaria” dos caçadores do que propriamente com as armas e munições veiculadas para a “caça aos papéis”.

Mas, afinal, o que se entende em concreto por “burocracia”?

Considerando, por um lado, que «qualidade» e «modernização administrativa» constituem perspectivas de gestão aparentemente incompatíveis com a noção de “burocracia”; e, tendo em conta que por razões de natureza prática e administrativa os referidos chavões estão (todos) relacionados com a gestão da documentação e informação e, de certo modo, com desenvolvimento da própria arquivística; importa antes de mais abrir aqui um breve “parêntesis” e definir as origens e *nuances* do conceito de «burocracia», ainda que em linhas gerais. Pois, em última análise, também não faria muito sentido continuar a falar de desburocratização e simplificação de processos e procedimentos administrativos sem se reflectir um pouco sobre o desenvolvimento da teoria da burocracia e, concomitantemente, desmontar alguns dos (pre)conceitos inculcados no senso comum.

Max Weber, sociólogo e economista alemão, é consensualmente considerado por muitos autores como o «primeiro teórico das organizações» e, em particular, como o “pai da burocracia” (CHIAVENATO, 2004). Em sentido lato, «a burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objectivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objectivos» (2004: 210).

Entendida academicamente como modelo teórico de gestão pública cujo tipo hierárquico é eminentemente vertical e suportado por instrumentos de regulação jurídica que visam exercer o controlo das actividades definidas pelo poder político (CARAPETO; FONSECA, 2006: 23), a burocracia é um produto do Estado moderno –



pese embora tenham existido organizações do tipo burocrático na Antiguidade<sup>28</sup> (CHIAVENATO, 2004).

Enquanto arquétipo social, é no contexto da Revolução Industrial (séculos XVIII e XIX) que o «modelo burocrático de organização»<sup>29</sup> se impõe como forma de reacção à crueldade e aos julgamentos tendenciosos, típicos das práticas administrativas desumanas ocorridas naquele período. Todavia, é o século XX que se distingue como o *século das burocracias* e do “Homem tecnocrata” inspirado por princípios de ordem e exactidão.

Numa perspectiva sociológica, os administradores das Organizações burocráticas – proprietários ou não – distinguindo-se especialmente pelo *status*, possuem bastante poder e influência e passaram a constituir uma nova classe social, uma vez que a sua riqueza poderá não derivar do direito de propriedade privada mas antes dos cargos que ocupam num sistema político e social baseado na predominância dos técnicos no processo socioeconómico. O tecnocrata é portanto um indivíduo de formação essencialmente técnica que participa activamente na vida política e/ou económica da Sociedade, podendo distinguir-se apenas como um alto funcionário com competências exclusivamente técnicas ou como um dirigente com responsabilidades políticas.

Segundo Weber, citado por Chiavenato (2004), o desenvolvimento das burocracias ocidentais coincide com a emergência da sociedade capitalista, como consequência de diversos factores de natureza económica, social e religiosa, designadamente, a economia do tipo monetário, o mercado de mão-de-obra, o aparecimento do estado-nação centralizado e a divulgação da ética protestante (que enfatizava o trabalho como um dom de Deus e a poupança como forma de evitar a vaidade e a ostentação).

Para chegar àquelas conclusões, Weber estudou os diferentes tipos de sociedade e propôs uma análise em torno do binómio autoridade/dominação, tipificando três tipos de autoridade, cada um deles assente em processos históricos de legitimação do poder: a) autoridade tradicional; b) autoridade carismática; e c) autoridade legal/racional ou burocrática (CHIAVENATO, 2004: 210-212).

---

<sup>28</sup> A título de exemplo refira-se os estudos de Karl Marx sobre a emergência da burocracia como forma de instrumentalização e «dominação estatal na antiga Mesopotâmia, China, Índia, Império Inca, Antigo Egipto e Rússia» (CHIAVENATO, 2004: 228). O modo de produção asiático, segundo Marx, caracteriza-se pela intervenção do Estado na economia através da burocracia. Ou seja, a burocracia como instrumento de controlo da produção garantida pelas comunidades subordinadas (campesina, comerciante e aristocracias locais) e, de apropriação “legítima” (ou legitimada) da terra pelo Estado e da posse do excedente económico.

<sup>29</sup> Para uma apreciação mais detalhada do «modelo burocrático de organização» à luz de uma «abordagem estruturalista» enquadrada na *Teoria Geral da Administração*, remetemos a análise para a incontornável e enciclopédica obra de Chiavenato (2004: 206-258).

Quanto às duas primeiras formas, não importa aqui tecer profundas considerações, mas apenas referir que ambas decorrem de processos tradicionais de sedimentação de um tipo de autoridade/dominação objectivamente idólatra e autocrática, onde não há lugar para profundas transformações sociais.

É pois com a emergência do tipo de autoridade legal/racional que a «burocracia» se impõe como instrumento basilar do Estado e como garante de organização, controlo e poder de coesão exercido pela administração pública sobre os cidadãos. O trabalho e toda a estrutura formal foram projectados para atingir a máxima eficiência. As organizações são fundadas «num modelo de gestão hierárquico onde a estrutura está criada para evitar o caos.» (RODRIGUES, 2005: 37). Assim, do modelo de administração burocrática, destacam-se os seguintes aspectos:

- Uma administração contínua, sem depender da vontade arbitrária do líder;
- A existência de um sistema de regras abstractas que permitem a criação de expectativas e de um sentimento de protecção dos indivíduos perante quem detém o poder;
- Uma estrutura montada numa cadeia de autoridade que funciona como coordenadora das diversas funções necessárias para atingir os objectivos organizacionais;
- Existência de uma clara separação entre os órgãos com competências e os indivíduos titulares dos mesmos;
- O recrutamento dos indivíduos com base nas suas capacidades e no seu mérito;
- Existência de um sistema de carreira que visa premiar o cumprimento das metas da organização, através do respeito pelas regras e planos formais;
- A existência de documentos escritos como forma de formalização e controlo dos movimentos, acções administrativas e decisões tomadas face à lei.

Como se pode constatar, o modelo de organização burocrática, pelo menos na sua essência, e do ponto de vista filosófico, será talvez o mais evoluído; desde logo porque assenta em princípios e valores que se materializam em práticas administrativas que visam proteger os cidadãos da prepotência discricionária de quem possui poder executivo na administração pública. Por outro lado, o controlo e a organização racional do trabalho através da formalização hierarquizada de actos administrativos expressos em documentos oficiais constituem garante probatório de equidade e reconhecimento público do mérito individual e colectivo.

O desenvolvimento das burocracias no século XX contribuiu também para uma mudança de perspectiva do ponto de vista da «teoria administrativa – até então (...) focada nos fenómenos internos da organização – ganhou uma nova dimensão através da abordagem estruturalista: além do enfoque intra-organizacional, surgiu o enfoque interorganizacional» (CHIAVENATO, 2004: 207). Por outras palavras, assiste-se à transformação de uma abordagem tipicamente afunilada e centrada nos aspectos internos da Organização para «uma visão mais ampla, envolvendo a organização e suas relações com outras organizações» (CHIAVENATO, 2004: 207) enquadradas num todo social mais abrangente, ou seja, em termos sociológicos, à luz de uma perspectiva holística e integradora.

Quais serão então os problemas que vulgarmente se consideram de “natureza burocrática” e que, portanto, não se coadunam com «modernização administrativa» e «gestão pela qualidade» na administração pública?

Na óptica do senso comum, a burocracia é um conceito pejorativamente representado, em abstracto, como algo cinzento, pesado, lento, volumoso e, também, oneroso, em termos de custos associados à morosidade dos processos. Por outro lado, a burocracia é também popularizada como um conjunto de rotinas de trabalho baseadas em práticas administrativas ineficientes e na reprodução acrítica de regulamentos por parte dos funcionários.

Todavia, em abono da verdade, a Teoria da Burocracia<sup>30</sup> desenvolvida por Weber é justamente a antítese de todas aquelas noções. Para aquele autor a burocracia é a Organização eficiente por excelência. A «racionalidade burocrática» é a base para a estabilidade e controlo do funcionamento das organizações. O modelo weberiano de organização apresenta as seguintes características (CHIAVENATO, 2004: 213-217):

1. Carácter legal das normas e regulamentos;
2. Carácter formal das comunicações;
3. Carácter racional e divisão do trabalho;
4. Impessoalidade nas relações;
5. Hierarquização da autoridade;
6. Rotinas e procedimentos padronizados;
7. Competência técnica e meritocracia;
8. Especialização da administração;

---

<sup>30</sup> A Teoria de Burocracia surgiu no âmbito da Teoria Geral da Administração «por volta da década de 1940, quando a Teoria Clássica e a Teoria das Relações Humanas disputavam entre si o espaço na teoria administrativa e apresentavam sinais de obsolescência e exaustão» (CHIAVENATO, 2004: 227).

9. Profissionalização dos participantes;
10. Previsibilidade do comportamento.

Face às características supra enumeradas, Weber associou paralelamente um conjunto significativo de vantagens subjacentes ao tipo de organização burocrática que importa aqui destacar:

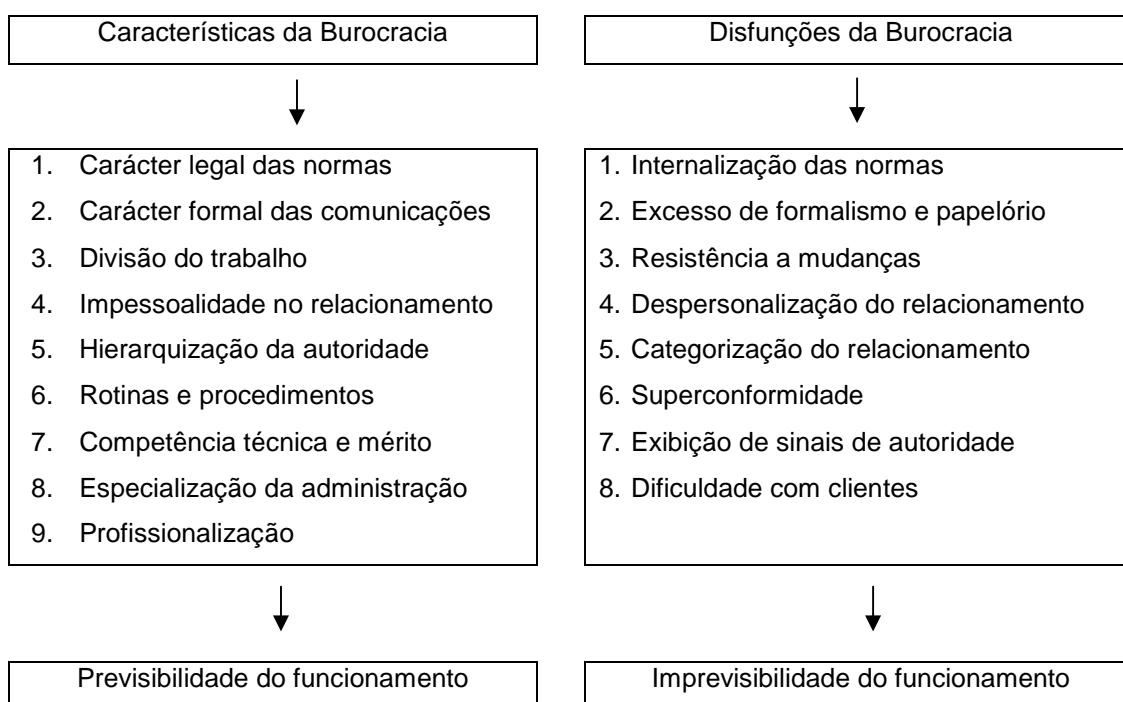
- *Racionalidade* em relação ao alcance dos objectivos da organização;
- *Precisão na definição do cargo* pelo conhecimento dos deveres;
- *Rapidez nas decisões*, pois cada um conhece o que deve ser feito e como as ordens e os papéis tramitam por canais preestabelecidos;
- *Univocidade de interpretação* em face da regulamentação específica e escrita;
- *Uniformidade de rotinas e procedimentos* escritos que favorece a padronização e a redução de custos e erros;
- *Continuidade da organização* pela substituição do pessoal que é afastado. Os critérios de selecção baseiam-se na capacidade e na competência técnica;
- *Redução do atrito entre as pessoas*, pois cada funcionários conhece o que é exigido dele e quais os limites das suas responsabilidades;
- *Constância*, pois os mesmos tipos de decisão devem ser tomados nas mesmas circunstâncias;
- *Confiabilidade*, pois o negócio é conduzido por regras conhecidas. As decisões são previsíveis, e o processo decisório é despersonalizado para excluir sentimentos irracionais, como amor, raiva, preferências pessoais e discriminação pessoal;
- *Benefícios para as pessoas* na organização, pois a hierarquia é formalizada, o trabalho é dividido de maneira ordenada, as pessoas são treinadas para serem especialistas e encarregar-se na organização em função do mérito pessoal e da competência técnica.

As vantagens da burocracia, segundo Weber, favorecem a ética económica e inibem a corrupção. O trabalho é profissionalizado, as normas baseiam-se em padrões universais de justiça e equidade e, ainda que inconscientemente, as pessoas cooperam e cumprem regras para que os fins definidos pela Organização sejam alcançados e o objectivo global atingido: *a máxima eficiência da Organização*.

Assim, aquilo que o cidadão comum considera vulgarmente como “burocracia” refere-se antes aos defeitos do sistema e não ao paradigma teórico de Organização do tipo burocrático.

Porém, mais importante que a caracterização do paradigma é a abordagem problemática do fenómeno da burocracia analisado por diversos autores depois de Weber.

Merton, citado por Chiavenato (2004: 219), diagnosticou e sistematizou subsequentemente aquilo que denominou por «disfunções da burocracia» face às características do modelo weberiano:



Quadro 5. Características e disfunções da Burocracia

A reprodução inflexível e dogmática das normas e regulamentos internos, a par da exacerbação de um tipo de autoridade eminentemente corporativista, conduzem à desumanização do relacionamento entre os próprios funcionários, por um lado, e contribuem para a castração da sua criatividade e para uma sedimentada resistência à mudança, por outro. Acresce que «a necessidade de documentar e formalizar todas as comunicações (...) a fim de que tudo possa ser testemunhado por escrito pode conduzir ao excesso de formalismo, documentação e papelório» (CHIAVENATO, 2004: 219) e, conseqüentemente, à ineficiência e retardamento dos processos.

Aponta-se, por fim, a gritante ausência de um atendimento personalizado e focado nas reais necessidades do cliente da Administração, ao invés de preocupações com expedientes e rotinas padronizadas de funcionamento interno.

Num estilo mais coloquial mas não menos oportuno e contundente, a burocracia ou a «a “bur(r)ocratização” das organizações» (SILVA, C. 2008) é «todo o fenómeno que, desnecessariamente, seja comedor do tempo das pessoas, das famílias ou das empresas, gerado por autoridade pública ou agente privado, quer se trate de exigência escrita ou de imposição verbal. É a problemática dos vários “guichés” para tratar do mesmo assunto, é a conversão da ordem e da exactidão, que deu origem aos primeiros conceitos de burocracia, em excessos de zelo e de indiferença pelo tempo dos outros. É, enfim, o fenómeno do papelório, dos procedimentos ilógicos e repetitivos, consumidores de tempo, dinheiro e paciência dos que da burocracia sofrem os efeitos.» (CACHADA, 2005: 14).

Mas os excessos ou defeitos da burocracia *não surgem do ar*, eles são resultado do somatório desmedido de acções individuais praticadas por funcionários que produzem «por iniciativa própria, circuitos desnecessários ou alongam os percursos instituídos por lei, regulamentos ou normas, bem como os que, sendo já detentores de informação suficiente para decidir, exigem o cumprimento de tarefas adicionais, sob os mais variados pretextos.» (CACHADA, 2005: 16). Ou, citando os pragmáticos exemplos analisados por C. Guardado da Silva «quantas vezes é solicitada informação redundante ao cliente, em duplicado, ou anteriormente solicitada, pondo em causa um dos princípios do *Livro Verde para a Sociedade da Informação*, nomeadamente que nenhum serviço ou instituição deverá solicitar ao cidadão informação que já lhe solicitou anteriormente» (2008: 8).

Com efeito, o “erro analítico” de Weber foi justamente a sua incapacidade para prever a (natural) «variabilidade» do comportamento humano nas Organizações e, por outro lado, a «organização informal (...) como um factor de imprevisibilidade das burocracias, pois o sistema social racional puro de Weber pressupõe que o comportamento humano seja perfeitamente previsível, pois tudo estará sob controle de normas racionais e legais, escritas e exaustivas. A organização informal surge como uma consequência imprevista da impossibilidade prática de bitolar e padronizar o comportamento humano na organização» (CHIAVENATO, 2004: 216).

Para alguns autores, «a burocracia é uma espécie jurássica em extinção» (CHIAVENATO, 2004: 227), mas o «modelo burocrático», não obstante considerado como extemporâneo e ineficaz, porquanto desajustado da actual *Era da Informação*, subsiste em muitas Organizações públicas do presente.

Porém, também existem autores contemporâneos que consideram que a burocracia representa ainda o modelo de gestão organizacional mais evoluído. Segundo Perrow, citado por Chiavenato, «os erros atribuídos à burocracia não são erros de conceito, mas consequências do fracasso em burocratizar adequadamente» (2004: 222-223). Na verdade, aquilo que todas as organizações procuram almejar pressupõe uma forma ideal de «racionalidade burocrática»: a) especialização, como garantia de competência e eficiência organizacional; b) controlo das influências externas sobre os comportamentos internos da organização; e c) controlo da variabilidade do ambiente externo.

Em rigor, não existe «um tipo único de burocracia, mas graus variados de burocratização. A burocracia está sendo entendida como um *continuum* e não uma maneira absoluta de presença ou de ausência» (CHIAVENATO, 2004: 222-223). Dito de outro modo, não se trata de avaliar uma organização como burocrática ou não-burocrática, na medida em que uma organização pode ser muito burocratizada do ponto de vista das regras e regulamentos internos, mas ao mesmo tempo encontrar-se deficientemente burocratizada em relação à especialização e divisão do trabalho – ou seja, no que em linguagem actual se denomina por ausência de requalificação de competências ou formação dos seus recursos humanos – comportando-se, portanto, como uma organização ineficiente e pouco competitiva.

Considerando que o Estado é inequivocamente a reprodução mais fiel do paradigma da organização burocrática e, por conseguinte, o maior gerador de “burocracia”, será fácil prever o lugar onde se irão acumular todos os problemas decorrentes dos excessos e disfunções daquele modelo de gestão: nos arquivos da administração pública<sup>31</sup>. Deste modo, cabe aos arquivistas, entendidos hoje como «gestores de sistemas de informação» (VIEIRA, 1994; SILVA, C. 2008), e também como «gestores da Administração» (CRUZ MUNDET, 2002), assumir um papel proactivo em projectos de modernização administrativa e gestão da qualidade, pois são estes que melhor «conhecem as técnicas da produção normalizada de documentos (formulários) e de circuitos, agindo preventivamente sobre a produção documental, num esforço de redução do seu volume (SILVA, C. 2008: 2).

---

<sup>31</sup> A este propósito importa referir aqui as conclusões do «Diagnóstico aos Arquivos Intermédios da Administração Central», elaborado por uma vasta equipa coordenada por Maria de Lourdes Lima dos Santos, publicado pelo Observatório das Actividades Culturais do Instituto dos Arquivos Nacionais Torre do Tombo, 2003. Para além dos diversos constrangimentos de natureza técnica-arquivística identificados em muitos organismos, nomeadamente no que concerne à ausência de uma política de avaliação e selecção documental, com vista à eliminação de documentos, estima-se que existem cerca de 700 km de documentação acumulada no total dos edifícios observados.

Retomando a nossa análise relativamente ao processo de reforma da administração pública, tendo como mote «modernização administrativa *versus* burocracia», o terceiro e último período inicia-se em meados da década de noventa, e com mais acuidade a partir de 1999 – prolongando-se até à actualidade – sendo «caracterizado por um alargamento do entendimento da Qualidade e pela introdução em ritmo acelerado das questões relacionadas com o Governo Electrónico», à luz de um novo paradigma global vulgarmente denominado por Sociedade da Informação<sup>32</sup> (SÁ; SINTRA, 2008: 64).

A este propósito, importa referenciar a publicação do emblemático *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal* em 1997, através do Secretariado da Missão para a Sociedade da Informação. Um dos principais objectivos deste documento visava promover um conjunto de medidas assentes no princípio do «Estado Aberto», em que o exercício da cidadania seja universalmente garantido através de oito grandes linhas de acção:

1. Melhorar a eficiência da Administração Pública;
2. Incentivar a informatização da Administração Pública;
3. Garantir o acesso digital do cidadão e das empresas à informação pública;
4. Criar uma rede electrónica de interligação dos organismos públicos;
5. Incrementar os Arquivos Electrónicos;
6. Garantir a divulgação da informação ao cidadão e às empresas;
7. Promover a democracia electrónica;
8. Digitalizar o património arquivístico.

No panorama nacional, o *Livro Verde para a Sociedade da Informação* reavivou um conjunto de questões não apenas conceptuais mas também de natureza prática, para as quais muitos arquivistas ainda não estavam suficientemente preparados para responder, nomeadamente, sobre aspectos relacionados com o valor e o reconhecimento da autenticidade da informação contida nos novos documentos

---

<sup>32</sup> Segundo A. Malheiro da Silva (2006), as expressões Sociedade da Informação, em Rede, *Bit* ou do Conhecimento são vulgarmente usadas por sociólogos, filósofos, historiadores e politólogos, para classificar uma nova época que se segue à Contemporânea ou à Modernidade (sécs. XVIII-XX) – a *Era da Informação*. Por outras palavras, tem-se procurado definir esta nova época que vivemos hoje como Pós-Moderna à luz de uma matriz eminentemente tecnológica e com um acelerado e generalizado impacto na vida da sociedade e das pessoas, mormente a partir de meados do séc. XX; ou seja, como resultado de um processo histórico pós-industrial e que de 1989 em diante corresponde à origem de uma nova conjuntura «marcada por uma potência hegemónica – os Estados Unidos da América – convertido em «policia do Mundo», pela emergência de ameaças ou riscos difíceis de combater e superar como os acidentes nucleares (Chernobyl em 1986), a poluição do planeta (...) e o terrorismo (...), pela globalização económica e pela disseminação do dispositivo tecnológico – (...) as TIC –, bem como do seu uso massificado e transversal a um número sempre crescente de sectores e actividades. (SILVA, A. 2006: 147, 163-164).



produzidos em suporte digital; da preservação e acesso permanente aos documentos e registos produzidos em ambiente electrónico; etc.

Mas antes de reflectirmos directamente sobre as questões que se colocam relativamente ao conceito de «informação» e à forma como esta é entendida no domínio das «Ciências da Documentação e/ou da Informação» nos dias de hoje, importa ainda referir aqui um importante conjunto de medidas políticas de modernização administrativa correspondentes ao período iniciado a partir de 1999, a par da redefinição do próprio conceito de «qualidade».

Segundo Nolasco, a «qualidade deixou gradualmente de ser vista simplesmente na relação administração-cidadãos, mas passou a ter em conta todas as partes interessadas (os *stakeholders*), designadamente funcionários, cidadãos, gestores, parceiros, fornecedores e sociedade em geral» (2004: 38), fruto das influências orientadoras promovidas pela *European Foundation for Quality Management* (EFQM).

Em Portugal, assiste-se a um alinhamento com as tendências europeias bem patentes quer no Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, quer no Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio. O primeiro diploma, no seu artigo 1.º «estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos agentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão». O segundo, institui o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos e, no seu artigo 3.º, define «qualidade» como «uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos.»

A implementação de diversas acções para a qualificação e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos-clientes, a par do reforço dos meios de participação e da redução de custos, neste terceiro período de modernização e qualidade na administração pública portuguesa, decorre de uma “suposta” estratégia de humanização dos serviços, particularmente ao nível do atendimento.

O objectivo passa essencialmente pela demanda da prestação de serviços públicos de qualidade, a qual deverá ser aferida através da “inexistência de erros, defeitos, reclamações, atrasos e incompreensões” (SÁ; SINTRA, 2004), à luz da teoria

dos «zero-defeitos por dia»<sup>33</sup> preconizada por Philip Crosby (1979) citado por Rocha (2006: 40-41). Esta teoria é a base da elaboração de um documento por parte do SMA intitulado por «Administração Pública e Qualidade», no qual se define as metas gerais da qualidade com base nos seguintes pressupostos:

- **Zero erros**, ou seja, fazer bem à primeira vez;
- **Zero atrasos**, no sentido de suprimir, ou pelo menos reduzir as demoras e os tempos de espera;
- **Zero papéis**, ou seja, eliminar os documentos inúteis para os processos;
- **Zero paragens**, i.e. prevenir as causas que levam às interrupções inusitadas da actividade administrativa;
- **Zero incompreensões**, com o intuito de que a administração deve adoptar um modo de informar os clientes de forma a evitar os mal-entendidos.

O princípio dos “cinco Z’s” plasmado no documento supra referido, a par da publicação de um questionário modelo sobre a não-qualidade dos serviços prestados pela administração pública<sup>34</sup> traduz uma inquestionável preocupação relativamente às «disfunções da burocracia», mormente aquelas que afectam a relação com os cidadãos-clientes.

No plano do *e-Government*, importa referir o enquadramento legal estabelecido nesta matéria. O Decreto-Lei n.º 62/2003, de 3 de Abril, que veio harmonizar o regime jurídico da assinatura digital estabelecido no Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, com a Directiva n.º 1999/93/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de

---

<sup>33</sup> Paradoxalmente, especula-se sobre a possibilidade destes conceitos poderem ser mal interpretados e adoptados de forma fundamentalista e dogmática, conduzindo a uma degradação inusitada das relações internas no seio da própria administração pública. Pois, se, por um lado, aquelas premissas foram essencialmente pensadas para Organizações de natureza privada cujo objectivo e missão visa essencialmente o lucro – sem prejuízo do valor e das preocupações de carácter qualitativo que lhe estão subjacentes – por outro lado, a cultura organizacional e espírito de missão do serviço público não assentam em preocupações de natureza competitiva, lucrativa ou de mercado. Pese embora não tenhamos dados ou referências científicas credíveis que nos permitam fundamentar estas ideias, nem ser este o lugar para o fazermos – tendo em conta a natureza e os objectivos do presente trabalho – consideramos não obstante oportuno questionar aqui a possibilidade da adopção acrítica de alguns conceitos da Qualidade e de estratégias intrínsecas de gestão empresarial, bem como as consequências que *grosso modo* daí poderão resultar: empobrecimento do espírito de missão inerente ao serviço público; degradação das relações de trabalho; privatização (ainda que “parcial”) de certas funções do Estado, e, no que toca especificamente à nossa temática, por exemplo, a privatização da função de custódia e de gestão de sistemas de arquivo – ainda que “parcial”. Pela nossa parte, não se trata de promover uma daltónica “resistência à mudança” inspirada por motivações ideológicas ou pessoais, mas apenas reflectir com prudência sobre a suposta panaceia da Qualidade e, sobretudo, das insofismáveis medidas Modernização Administrativa, tal como recentemente se tem reflectido acerca das «disfunções» ou excessos da própria burocracia originalmente preconizada como um modelo de gestão puro.

<sup>34</sup> Nomeadamente no que concerne ao atendimento presencial, atendimento telefónico, nos contactos escritos, necessidades dos clientes, na gestão interna, comunicação, simplificação, instalações e equipamento.

Dezembro, no âmbito de um quadro regulamentar comunitário para as assinaturas electrónicas – este último alterado pelo Decreto-Lei n.º 165/2004, de 6 de Julho e pelo Decreto-Lei n.º 88/2009, de 9 de Abril.

O Decreto Regulamentar n.º 25/2004, de 15 de Julho, regulamenta o Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 62/2003, de 3 de Abril, relativamente às regras técnicas e de segurança aplicáveis às entidades certificadoras de assinaturas electrónicas estabelecidas em Portugal na emissão de certificados qualificados destinados ao público. No sentido de promover o comércio electrónico foi também estabelecido o quadro legal aplicável à «factura electrónica» com a aprovação do Decreto-Lei n.º 375/99, de 18 de Setembro, através do qual se estabeleceu a equiparação entre a factura emitida em suporte papel e a factura electrónica. E na sequência da adopção da Directiva n.º 2001/115/CE, do Conselho, de 20 de Dezembro, que alterou a Directiva n.º 77/388/CEE, do Conselho, de 17 de Maio, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 256/2003, de 21 de Outubro, no qual se destacam, entre outros aspectos, regras relativas à elaboração, arquivamento e conservação da factura electrónica, incluindo a respectiva transmissão e conservação por meios electrónicos. Este decreto-lei revogou o Decreto-Lei n.º 375/99, bem como a respectiva regulamentação (Decreto Regulamentar n.º 16/2000, de 2 de Outubro, e Portaria n.º 52/2002, de 12 de Janeiro).

Ainda neste âmbito, destaque-se a importância da criação do Sistema de Certificação Electrónica do Estado, através do Decreto-Lei n.º 116-A/2006, de 16 de Junho «tanto no plano institucional como técnico, para assegurar a unidade, a integração e a eficácia de uma hierarquia de confiança que garantisse a segurança electrónica e a autenticação digital das transacções electrónicas realizadas entre os vários serviços e organismos da Administração Pública e entre o Estado e os cidadãos e as empresas».

Com a estratégia de incrementação do Governo Electrónico plasmada no *Plano de Acção para a Sociedade de Informação* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003, de 26 de Junho), e no *Plano de Acção para o Governo Electrónico* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 12 de Agosto) pretende-se pois «não só aumentar a comodidade dos utentes, demonstrar transparência e reduzir custos, como também contribuir para um maior envolvimento dos cidadãos e, por esta via, para uma cidadania mais activa.

Relativamente a ambos os Planos de Acção, importa referir um conjunto de «projectos emblemáticos» (CARAPETO; FONSECA, 2006: 32-33) previstos no domínio do governo electrónico, a saber:

- ✓ Portal do cidadão;
- ✓ Definição de normas de interoperabilidade;
- ✓ Racionalização de custos de comunicação;
- ✓ Compras electrónicas;
- ✓ Portal da Administração Pública;
- ✓ Sistema de informação nacional e único da segurança social;
- ✓ Documento único do registo automóvel e sistemas integrados dos registos de identificação civil, comercial, predial e notarial.

Em 2004, foi publicado o polémico *Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública* (SIADAP) através da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, que estabelece a avaliação de desempenho dos funcionários e a avaliação das Organizações públicas.

No que concerne às entidades de certificação da Qualidade em Portugal, o Decreto-Lei n.º 125/2004, de 31 de Março criou o Instituto Português de Acreditação (IPAC), por se considerar que a «situação actualmente existente em Portugal, ou seja, a coexistência, dentro da mesma estrutura orgânica — o Instituto Português da Qualidade (IPQ) — da actividade de acreditação com outras funções, entre elas a metrologia», não respeita os critérios internacionalmente preconizados em matéria de acreditação pelos organismos de normalização, europeu (CEN) e internacional (ISO). Os requisitos relativos à actividade de acreditação deverão ser exercidos «(...) por uma entidade com personalidade jurídica própria, com uma direcção autónoma e dotada de total isenção e imparcialidade».

Em 2005, destacou-se a criação da Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa (UCMA), sustentada por «uma estrutura de missão de apoio e coordenação do desenvolvimento da política governamental em matéria de modernização e simplificação administrativa.» (CARAPETO; FONSECA, 2006: 34). Um dos objectivos da UCMA visava promover a cooperação interministerial, e de iniciativas subsequentes como o programa *Simplex* (2006), no sentido de se garantir uma resposta eficaz e “na hora” às necessidades dos cidadãos e das empresas.

O *Simplex* (2006) foi pensado numa lógica interministerial e ganhou forma na referida Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa. Projectado em 2006, o *Simplex* é um programa de simplificação administrativa e legislativa que visava simplificar processos no sector público e modernizar a administração numa perspectiva simultaneamente *intra* e *inter* organizacional e, também, com os cidadãos e as empresas, com base num princípio de redução de custos para todos os actores envolvidos.

Para o efeito, foi implementado um conjunto de medidas de simplificação administrativa e de desmaterialização de procedimentos sem precedentes na história da administração pública em Portugal<sup>35</sup>. Entre as mais emblemáticas destacam-se: o registo centralizado de licenças e autorizações prévias, o balcão «Perdi a Carteira», a eliminação de certidões para serviços públicos, o procedimento legislativo electrónico, o serviço de queixas electrónicas às forças de segurança, o sistema de localização de cidadãos portugueses em território estrangeiro, a aposentação *on-line*, o posto público *on-line* nos serviços de finanças, o balcão «Casa Pronta», o balcão integrado «Sucessão e Herança», o serviço «Consulta a Tempo e Horas» e o cartão electrónico de aluno. Este conjunto de medidas, faziam parte de «*Um compromisso para 2006*» patenteado na IIª parte do *Simplex*, tendo como principais objectivos:

- Eliminação de certidões;
- Eliminação do papel/desmaterialização;
- Simplificação/Desburocratização;
- Facilitação do acesso aos serviços públicos;
- Harmonização e consolidação de regimes jurídicos.

Assim, tal como defende C. Guardado da SILVA (2008: 7) «quanto menos complexas se apresentarem as formalidades, eliminando-se procedimentos excedentários ou desnecessários, as organizações públicas e privadas tornam-se mais eficazes e eficientes».

Do ponto de vista orgânico-funcional da administração pública, uma das mais recentes iniciativas governamentais de fundo, foi sem dúvida o Programa de

---

<sup>35</sup> Poder-se-á questionar acerca do verdadeiro sucesso de todas as medidas “prometidas” no *Simplex*, e, por outro lado, reflectir sobre a real capacidade de resposta tecnológica e de qualificação de recursos humanos disponíveis face ao patamar de exigência que muitas delas implicam. Poder-se-á até verificar que algumas não terão passado mesmo do “papel” e/ou de meras manobras propagandísticas e de “cosmética” política. Contudo, talvez seja ainda prematuro avaliar com profundidade o verdadeiro impacto do *Simplex*; e, por outro lado, trata-se de uma discussão que se afastaria bastante do (*con*)texto desta dissertação.

Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), lançado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto.

Na senda do PRACE, foi também criada a Agência para a Modernização Administrativa (AMA) através da lei orgânica da Presidência do Conselho de Ministros, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de Outubro. A AMA «é um instituto público de regime especial integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio (...) e prossegue as atribuições da Presidência do Conselho de Ministros, nas áreas de modernização e simplificação administrativa e de administração electrónica, sob superintendência e tutela do membro do Governo responsável pelas mesmas áreas.» (Decreto-Lei 116/2007, de 27 de Abril, artigo 1.º).

Também a Direcção-Geral de Arquivos (DGARQ)<sup>36</sup>, na sequência da extinção do Instituto dos Arquivos Nacionais Torre do Tombo (IANTT), se enquadrou oportunamente nesta nova agenda de modernização da administração pública e nos Planos de Acção para a Sociedade de Informação e Governo Electrónico. No âmbito da modernização administrativa, a DGARQ mantém dois projectos articulados com o *Simplex* e o plano tecnológico nacional, a saber:

- Balcão electrónico único;
- Repositório de Objectos Digitais Autênticos (RODA).

Relativamente ao Balcão electrónico único, trata-se de um projecto a iniciar em 2010, encontrando-se contudo já operacional no Arquivo Distrital do Porto. Este projecto desdobra-se em duas vertentes: por um lado, «inclui a integração de sistema de informação para gestão de arquivos definitivos (DIGITARQ) (...)»<sup>37</sup> e, por outro, visa «(...) oferecer ao utilizador as facilidades decorrentes de um ponto de acesso único para a realização de transacções com a DGARQ e arquivos dependentes. Estas incluirão a reserva de documentos para leitura, a aquisição de reproduções digitais

---

<sup>36</sup> Órgão coordenador da política arquivística nacional, e com competências técnicas de normalização de metodologias, procedimentos e documentação de natureza arquivística, tem a seguinte missão: «Estruturar, promover e acompanhar de forma dinâmica e sistemática a intervenção do Estado no âmbito da política arquivística, administrar as medidas adequadas à concretização da política e do regime de protecção e valorização do património cultural, promover a salvaguarda, valorização, divulgação, acesso e fruição do património arquivístico e garantir os direitos do Estado e dos cidadãos nele consubstanciados, a sua utilização como recurso da actividade administrativa e fundamento da memória colectiva e individual» (*Missão e Objectivos Estratégicos* [Em linha]. [Consult. 10 Abr. 2009]. Disponível em WWW <[URL:http://www.dgarq.gov.pt/dgarq/missao-e-objectivos-estrategicos](http://www.dgarq.gov.pt/dgarq/missao-e-objectivos-estrategicos)>)

<sup>37</sup> *Programas e Projectos* [Em linha]. [Consult. 10 Abr. 2009]. Disponível em WWW. <[URL:http://www.dgarq.gov.pt/programas-e-projectos](http://www.dgarq.gov.pt/programas-e-projectos)>

através de pagamento electrónico, a aquisição de produtos das lojas da DGARQ, etc.»<sup>38</sup>.

No que concerne ao projecto RODA, iniciado em 2005, e cujo objectivo visa constituir o «arquivo nacional digital», permitirá à DGARQ a «capacidade de incorporar documentos electrónicos de forma controlada assegurando a sua gestão ao longo do tempo e a sua acessibilização aos utilizadores.»<sup>39</sup>.

Para além dos projectos de vulto em curso, a DGARQ também tem promovido um importante conjunto de orientações e documentos técnicos e normativos com vista à **normalização de metodologias e procedimentos de trabalho**. Para além das traduções das normas internacionais com adaptação ao contexto nacional – ISAD(G)<sup>40</sup> e ISAAR(CPF)<sup>41</sup> – no contexto das políticas em curso estão igualmente disponíveis no site da DGARQ os seguintes documentos<sup>42</sup>:

- ✓ *Orientações para a Gestão de Documentos de Arquivo no contexto de uma Reestruturação da Administração Central do Estado* (2006)<sup>43</sup>;
- ✓ *Guia Para a Elaboração de Cadernos de Encargos e Avaliação de Software de Sistemas Electrónicos de Gestão de Arquivos* (2007)<sup>44</sup>;

---

<sup>38</sup> *Programas e Projectos* [Em linha]. [Consult. 10 Abr. 2009]. Disponível em WWW <URL:<http://www.dgarq.gov.pt/programas-e-projectos>>

<sup>39</sup> *Arquivo Digital Roda* [Em linha]. [Consult. 10 Abr. 2009]. Disponível em WWW <URL:<http://www.dgarq.gov.pt/servicos/arquivo-digital-roda>>

<sup>40</sup> A primeira edição da Norma ISAD(G) – *General International Standard Archival Description* – aprovada pelo Conselho Internacional de Arquivos (CIAS) em 1994, foi traduzida e adaptada ao contexto nacional pela Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas (BAD) em 1995, publicada como «ISAD(G): *Norma geral internacional de descrição arquivística*». A segunda edição da Norma ISAD(G) foi publicada durante o Congresso do CIA realizado em Sevilha em 2000, na versão original em inglês e noutros idiomas, nomeadamente em português do Brasil, mas «a existência de uma tradução da segunda edição da Norma ISAD(G) era tanto mais prioritária porquanto as variantes brasileiras não respondiam às exigências da terminologia arquivística portuguesa.» (ISAD(G), 2002: 4).

<sup>41</sup> A primeira edição desta norma foi desenvolvida pela Comissão *ad hoc* do CIA para as Normas de Descrição (ICA/DDS), entre 1993-1995. A norma foi publicada pelo CIA em 1996. A Comissão das Normas de Descrição transformou-se num comité permanente no Congresso Internacional de Arquivos, em Pequim, China, em 1996. O presente Comité de Normas de Descrição tomou como tarefa prioritária do seu programa de trabalho para 2000-2004, a revisão da ISAAR(CPF). A tradução para português da ISAAR(CPF): *Norma Internacional de Registos de Autoridade Arquivística para Pessoas Colectivas, Pessoas Singulares e Famílias*, foi feita pelo Grupo de Trabalho para a Normalização da Descrição em Arquivo do Instituto dos Arquivos Nacionais/ Torre do Tombo (IAN/TT) em 2004. (ISAAR(CPF), 2004)

<sup>42</sup> *Documentos Técnicos e Normativos* [Em linha]. [Consult. 10 Abr. 2009]. Disponível em WWW <URL:<http://www.dgarq.gov.pt/servicos/documentos-tecnicos-e-normativos/lista-de-documentos/>>

<sup>43</sup> Conjunto de orientações produzidas no âmbito do PRACE para gestão de arquivos em contexto de mudança. *Documentos Técnicos e Normativos* [Em linha]. [Consult. 10 Abr. 2009]. Disponível em WWW <URL:<http://www.dgarq.gov.pt/servicos/documentos-tecnicos-e-normativos/lista-de-documentos/>>

<sup>44</sup> Documento explicativo e simplificado do *Modelo de requisitos para a gestão de arquivos electrónicos (MoReq1)* contendo os pontos essenciais que devem ser considerados para o desenvolvimento ou

- ✓ *MIP: Metainformação para a interoperabilidade* (2007)<sup>45</sup>;
- ✓ *Governo Electrónico e Interoperabilidade* (2008)<sup>46</sup>.

Também no final deste período, e numa perspectiva mais de âmbito local, mas em consonância com as políticas definidas para a administração central, importa igualmente aduzir aqui o *Simplex Autárquico* (2008-2009). O programa «*Simplex Autárquico* – Quanto mais perto melhor» nasce a 3 de Julho de 2008, através da celebração de um protocolo entre o Governo e nove Municípios<sup>47</sup>. No dia 19 de Dezembro de 2008, foi assinado um novo protocolo de adesão ao mesmo programa, mas desta vez, entre o Governo, a Estrutura de Missão para a Região Demarcada do Douro (EMRDD), e diversas associações de Municípios de todo o país, tendo aderido mais vinte e três Municípios<sup>48</sup> – o que no total soma trinta e duas as autarquias aderentes no ano experimental do *Simplex Autárquico*. (i-GOV, 2009: 6).

«O cidadão era, e é, muitas vezes, confrontado com modos de interpretação, procedimento e actuação diferenciados, para o mesmo acto ou assunto, consoante a repartição pública onde se desloca.» (i-GOV, 2009: 11).

A visão estratégica do programa *Simplex Autárquico* (2008) para melhorar a transparência das decisões e a imagem das autarquias norteia-se por 4 linhas de acção:

1. Qualificar e otimizar o funcionamento interno dos serviços municipais – através da dinamização de novos processos de trabalho assentes em canais de informação e comunicação transversais, dirigidos por lideranças dinâmicas e inovadoras, que partilhem serviços comuns e optimizem recursos humanos e materiais;

---

aquisição de software de gestão de documentos. O *MoReq 2* já foi publicado mas ainda não existe uma versão portuguesa.

<sup>45</sup> Conjunto de elementos de metainformação a utilizar no contexto do governo electrónico para assegurar interoperabilidade semântica. *Programas e Projectos* [Em linha]. [Consult. 10 Abr. 2009]. Disponível em WWW <[URL:http://www.dgarq.gov.pt/programas-e-projectos](http://www.dgarq.gov.pt/programas-e-projectos)>

<sup>46</sup> Documento metodológico para a elaboração de um esquema de metainformação para a interoperabilidade (mip) e uma macroestrutura funcional (mef). *Programas e Projectos* [Em linha]. [Consult. 10 Abr. 2009]. Disponível em WWW <[URL:http://www.dgarq.gov.pt/programas-e-projectos](http://www.dgarq.gov.pt/programas-e-projectos)>

<sup>47</sup> Águeda, Cascais, Guimarães, Lisboa, Pombal, Portalegre, Porto, Redondo e Seixal.

<sup>48</sup> Associações de Municípios do Douro Superior (AMDS), do Vale do Douro Norte (AMVDN) e do Vale do Douro Sul (AMVDS), e os Municípios de Alijó, Armamar, Carraceda de Ansiães, Cinfães, Freixo de Espada à Cinta, Lamego, Mesão Frio, Mogadouro, Moimenta da Beira, Murça, Oliveira de Azeméis, Penedono, Peso da Régua, Resende, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, São João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca, Torre de Moncorvo, Vila Real e Vila Nova de Foz Côa.



2. Melhorar os serviços prestados aos munícipes e às empresas através da implementação do balcão único, com vários canais, prestando serviços de qualidade e acessibilidade;
3. Promover a interacção entre as diferentes administrações públicas – reforçando a cooperação, a colaboração, a partilha e circulação da informação e da divulgação de boas práticas de relacionamento entre os serviços;
4. Reforçar a cidadania e a qualidade da democracia – apostando na transparência da actividade autárquica, com prestação de contas aos cidadãos, e acesso a práticas de consulta e de envolvimento, nas decisões que afectam o dia-a-dia dos cidadãos.

O *Simplex Autárquico* assume-se, em síntese, como um programa de descentralização e simplificação legislativa e administrativa, que pode reunir iniciativas de várias autarquias no sentido da melhoria da qualidade de vida das populações e das empresas locais.

Com muito sentido de actualidade, também os arquivistas com responsabilidades à escala municipal têm vindo a inscrever a sua acção na “agenda” da modernização administrativa e da gestão pela qualidade. Deste facto são testemunho «a realização de dois encontros de Arquivistas em Portugal: o *IV Encontro Nacional de Arquivos Municipais*, com a temática dos *Arquivos Municipais e a Administração*, realizado em 1997, em Loulé; o *VII Encontro Nacional de Arquivos Municipais: Modernização Administrativa e Gestão da Qualidade*, em Abril de 2006, em Torres Vedras, promovidos pela BAD – Associação Portuguesa de Bibliotecários Arquivistas e Documentalistas, numa parceria com os respectivos Municípios.» (SILVA, C. 2008)

Mas já em 1997, Maria João Pires de Lima citada por C. Guardado da Silva (2008) defendia a necessidade de os arquivistas saírem «do pequeno universo da conservação dos arquivos históricos» e avançarem «para uma concepção muito mais alargada da gestão de documentos (...)». E acrescentava: «É preciso que as entidades produtoras, através das suas administrações, reconheçam que a gestão de documentos é rentável, eficaz e acima de tudo inadiável (...)». E, conclui C. Guardado da Silva que «(...) as grandes reformas também se fazem de pequenos gestos, igualmente importantes, passando a modernização administrativa, segundo julgamos, mais pela criação/adopção e implementação de procedimentos internos, uma vez que muitos procedimentos externos têm sido feitos, ainda que a viagem só agora se tenha iniciado.», (SILVA, C. 2008: 38).

#### 1.4 Da informação documental à normalização da informação orgânica

Assiste-se hoje a profundas transformações tecnológicas que têm tido um extraordinário impacto nas tradicionais formas de trabalho, fruto da progressiva implementação das novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC). Com a introdução de novos equipamentos e instrumentos electrónicos no seio da administração pública, dá-se possibilidade de reduzir o tempo dispendido na execução de determinadas tarefas, por um lado, e muda-se a forma como se trata e gere a informação tradicionalmente produzida em suporte de papel, por outro.

Importa pois reflectir aqui sobre o conceito de «informação» e algumas das suas *nuances* uma vez que, em rigor, aquilo que se troca e regista nos diversos actos administrativos entre os cidadãos-clientes e a Administração é, em sentido lato, tão só e apenas «informação». Por outras palavras, a «informação», numa perspectiva documental, é entendida como uma espécie de “moeda de troca” cujo valor material é extremamente difícil de cotar.

A «informação», enquanto fenómeno e processo, sobressai nos diversos planos de acção inerentes à reforma da administração pública, tal como foi anteriormente afluído. Efectivamente, um dos recursos mais emblemáticos da nossa Sociedade é a Informação. Enquanto produto básico da acção humana, por um lado, e, como reflexo das condições estruturais, sejam elas políticas, económicas, culturais ou técnicas nas quais essa acção se desenvolve, por outro, a informação assume-se como algo que tem vindo a ser produzido e veiculado desde tempos imemoriais de uma forma intangível – não esquecendo a “primitiva” forma de transmissão da informação através da oralidade, de resto, muito anterior e ainda coexistente com as “novas” e “velhas” TIC. Dito de outro modo, a Informação é o resultado de processos históricos inscritos ou inculcados em diferentes tipos de suportes (materiais ou imateriais) conservados e comunicados como testemunhos da “memória” das instituições e das pessoas.

Neste contexto, impõe-se que se estabeleça desde logo uma diferença conceptual «entre Informação e Comunicação (a segunda não existe sem a primeira, ou seja, a Informação precede a Comunicação, tendo, portanto, uma existência anterior e autónoma), salvaguardando, contudo, a inter-relação entre elas.» (SILVA, A. 2006: 24). Considerando a abordagem do ponto de vista documental, A. Malheiro da Silva sublinha também a importância da «distinção entre Informação e Documentação (ou Informação registada) uma vez que o registo, num suporte exterior ao sujeito produtor da Informação, é também algo que acontece *a posteriori*, ou seja, depois da

Informação já existir na mente humana e insere-se já no processo que visa a comunicação.» (2006: 24-25).

O conceito de «Informação», enquanto objecto de estudo para uma potencial «Ciência da Informação», na perspectiva de A. Malheiro da Silva e Fernanda Ribeiro define-se como «conjunto estruturado de representações, mentais e emocionais codificadas (signos e símbolos) e modelados com/pela interacção social, passíveis de serem registados num qualquer suporte material (papel, filme, banda magnética, disco compacto, etc.) e, portanto, comunicadas de forma assíncrona e multi-direccionada (2002: 37).

Mais tarde, A. Malheiro da Silva (2006) afirmou que para o «discurso científico (...) de uma área teórico-prática em consolidação» aquela «definição é, só por si, insuficiente para a caracterização da Informação como objecto, devendo ser complementada com um enunciado das diferentes propriedades ou atributos que lhe são inerentes, a saber:

- **estruturação pela acção (humana e social)** – o acto individual e/ou colectivo funda e modela estruturalmente a informação;
- **integração dinâmica** – o acto informacional está implicado ou resulta sempre tanto das condições e circunstâncias internas, como das externas do sujeito da acção;
- **pregnância** – enunciação (máxima ou mínima) do sentido activo, ou seja, da acção fundadora ou modeladora da informação;
- **quantificação** – a codificação linguística, numérica, figurativa é valorável ou mensurável quantitativamente;
- **reprodutividade** – a informação é reprodutível sem limites, possibilitando a subsequente retenção/memorização; e
- **transmissibilidade** – a (re)produção informacional é potencialmente transmissível ou comunicável.» (2006: 25)

Do ponto de vista da gestão organizacional, «a par dos recursos humanos, financeiros e materiais, a informação orgânica registada constitui um quarto recurso das organizações, que elas devem gerir de forma rentável e eficaz para a concretização dos seus objectivos.» (PENTEADO, 1997: 80). Ao referir-se a «informação orgânica registada», Penteado evoca as explicações de Rousseau e Couture que distinguem a «informação produzida ou recebida no quadro da missão de um organismo, a qual se apresenta sobre qualquer tipo de suporte e dá lugar ao aparecimento de arquivos (...) da informação não orgânica, produzida fora das

atribuições funcionais do organismo e normalmente existente na biblioteca ou no centro de documentação com a forma de publicações, bancos de dados, etc.» (1997: 76).

O conceito de «documento», entendido enquanto objecto material constitutivo de um determinado arquivo, bem patente nas expressões “gestão documental” ou “ciências documentais”, e que, segundo alguns autores, denota uma forte carga patrimonialista e historicista daquelas práticas ao serviço da Administração – *a História faz-se com documentos* – não convive pacificamente com os novos desafios colocados pela Sociedade da Informação; uma vez que nesta nova era se tende a ultrapassar a fixação inexorável da informação inscrita num suporte físico (SILVA, A.; *et al.*, 1998; SILVA, A.; RIBEIRO 2002; SILVA, A. 2006).

Na óptica de A. Malheiro da Silva, «a essência do documento está, pois, naquilo que o faz ser como é, ou seja, no conteúdo, na informação (...) o documento é a cristalização através de registo tecnológico (fixar a escrita na pedra, no papiro, no pergaminho, no papel ou fixar texto e imagens num suporte digital) da dinâmica comunicacional e, portanto, pode e deve-se inserir o binómio Documento-Informação no interior de outro mais abrangente – o binómio Informação-Comunicação» (SILVA, A. 2006: 63).

Assim, conclui A. Malheiro da Silva que a «informação não pode ser confundida ou diluída no conceito de documento, que constitui uma etapa indispensável mas não única para que se consuma o processo comunicacional» (2006: 77).

No que concerne à evolução do uso e produção de alguns dos mais emblemáticos e diferentes suportes documentais ao longo da história (desde o papiro e do pergaminho, até ao papel, microfilme e digital), numa perspectiva de coexistência funcional e não conflitual, adverte Aires A. Nascimento que «na própria ordem do tempo não é indiferente que um elemento seja antes do outro, pois a reversibilidade não é total e se o primeiro pode influir na génese do segundo, muito provavelmente a existência do segundo não condiciona a existência ou a qualificação do primeiro.» (NASCIMENTO, 2004: 528). Para além de que, nos ensina a história, a mudança, mormente do ponto de vista tecnológico, raramente é radical, sendo mais vulgar e até salutar, neste caso, a coexistência (ainda que transitória) de diferentes tipos de suportes; não apenas em função de uma necessidade de preservação, aprendizagem e de transmissão de conhecimento, mas também por força do desenvolvimento de novas técnicas/tecnologias, de resto, primitivamente sujeitas a muitas incertezas e imperfeições.

Por outro lado, não obstante a sua volatilidade e a obsolescência dos seus suportes, a «informação» é recorrentemente de natureza factual e/ou patrimonial; e, nesse sentido, pressupõe um «valor probatório» intrinsecamente associado, o que exige a sua evidência através de um suporte documental, mesmo que esse não seja tangível.

Por vezes, sem a posse ou a existência de determinados documentos, não é possível aos cidadãos efectuarem determinados actos ou provarem a legalidade de outros, nem tampouco à administração legitimar o exercício do seu poder de coesão e “controlo” sobre aqueles. Mas não basta apenas evidenciar a posse ou a existência de determinados documentos para que lhes possamos reconhecer um carácter de credibilidade. Nos termos da Norma Portuguesa 4438-1:2005, existem quatro características fundamentais que conferem validade a um documento de arquivo:

1. **Autenticidade** – refere-se ao carácter eminentemente probatório de um documento de arquivo, isto é, que o mesmo «seja aquilo que pretende ser», e que tenha sido efectivamente produzido ou enviado pelo alegado produtor ou remetente, no alegado momento (data) da produção ou envio;
2. **Fidedignidade** – o conteúdo de um documento deve representar de uma forma completa e fiel as transacções, actividades ou factos que atesta, podendo dele depender subsequentes transacções ou actividades;
3. **Integridade** – refere-se à necessidade de um documento de arquivo permanecer completo e protegido contra alterações não autorizadas previamente;
4. **Utilização** – pressupõe que um documento de arquivo possa ser localizado, recuperado, apresentado e interpretado, no contexto mais lato das funções e actividades da organização. E, as ligações entre os documentos que representam uma sequência de actividades devem ser mantidas.

Na perspectiva de A. Malheiro da Silva *et al.* (1998), e A. Malheiro da Silva e Fernanda Ribeiro (2002), sendo o conceito de «informação» entendido à luz de uma perspectiva mais lata e enquanto objecto de estudo de uma emergente e potencial «Ciência da Informação», o mesmo deverá ser redefinido em abono da própria Arquivística sob pena desta (técnica) ficar mais presa aos suportes do que ao conteúdo dos documentos.

Com mais acuidade e ilustração desta tese na sequência de uma incursão reflexiva em torno do binómio «Informação e Documento», A. Malheiro da Silva (2006) sustenta que «a informação é o fenómeno gerado na mente humana e que ao sair do

sujeito fica submetido a um processo natural de reprodução (...) e de transmissão/comunicação (...), mas a comunicação só ocorre efectivamente dentro das condições semióticas e hermenêuticas verificáveis numa situação de pleno *interface* emissor-receptor. O processo é, em suma, a passagem ou o *intermezzo* da produção informacional para a consumação comunicacional. E o documento é a cristalização operada nesse *intermezzo*. Por exemplo: a transmissão em directo de um noticiário televisivo está a ser gravada e desta simples e rotineira gravação nasce um ou o documento, enquanto a interacção comunicacional com o público está a acontecer num outro espaço e pode até vir a acontecer em outros tempos através de sucessivos visionamentos daquele noticiário através da cassete-vídeo com o respectivo registo/gravação.» (2006: 65).

Todavia, coloca-se a seguinte questão: não será um pouco arriscado e, porventura, redutor dissociar o conceito de «informação» dos seus mais diversos e possíveis suportes documentais e, por outro lado, subvalorizar a importância da autenticidade e do valor probatório ou testemunhal/factual inerente aos documentos de arquivo, colocando-os no mesmo plano de igualdade que a «informação não orgânica»?

Segundo Rodríguez Bravo citada por A. Malheiro da Silva «a principal singularidade documento de arquivo é a sua origem administrativa natural ou involuntária, que o dota de um carácter testemunhal, ao invés da origem voluntária do documento cognitivo, primordialmente informativo. Esta distinção reflecte-se numa diferente organização que contrapõe o fundo de Arquivo à colecção de Biblioteca.» (2006: 46). Por outras palavras, ao contrário de um documento de arquivo, um livro ou um periódico, por exemplo, não são originalmente produzidos para «provar» um facto ou uma acção administrativa de natureza oficial e institucional, pelo menos do ponto vista legal.

No entanto, importa referir que a singularidade de certos elementos que se tornam representativos de determinados grupos sociais situados no espaço e no tempo, em função de marcas e especificidades técnicas na execução do «livro manuscrito» (NASCIMENTO, 1999 e 2000), por exemplo, não descurando a importância de «(...) um sentido de uso ou funcionalidade, mesmo que se abstraia do conteúdo ou se não vislumbre a mensagem» (NASCIMENTO, 2004: 507); e, se entendidos como produtos cognitivos, racionalizados e intencionalmente dirigidos a uma determinada «comunidade textual», possibilita que possamos circunscrevê-los e identificar a sua

origem cultural ou institucional enquanto suportes de informação antropologicamente vinculados.

Do ponto vista da «comunicabilidade», se a administração ou «a autoridade está ao serviço dos cidadãos (...) deve assumir que tem de contribuir para preservar os actos jurídicos ou culturais criados dentro da comunidade. Por isso lhe importa servir-se dos suportes de informação que sejam operativos e bem assim propor normas de procedimento relativas à comunicabilidade que conduzam à recuperação de conhecimentos e desse modo sirvam as próprias relações entre cidadãos sob mediação da própria autoridade.» (NASCIMENTO, 2004: 523).

No nosso entender, a sobrevalorização objectificadora dos conteúdos (a informação) a par de uma relativa desvalorização da importância dos suportes poderá colocar em causa aspectos relativos à autenticidade dos documentos (valor probatório) e à «fiabilidade na preservação dos dados armazenados (função de memória)» (NASCIMENTO, 2004: 524); e, por conseguinte, das características fundamentais que conferem validade aos documentos de arquivo: autenticidade, fidedignidade, integridade e utilização.

Assim, e circunscrevendo aqui a arquivística ao serviço da administração, os suportes documentais através dos quais se (re)produz e veicula a informação, independentemente da sua tipologia, formato e respectivas origens culturais ou tecnológicas de criação, pressupõem uma profunda compreensão histórica e arquivística e, portanto, científica, a par de uma abordagem (tecnicista) de gestão, manutenção, controlo, acesso e preservação, no nosso entender, não menos importante.

Albercht Fugueras e Cruz Mundet (2002) reflectem sobre a questão do «poder» organizacional subjacente aos documentos de arquivo. Para estes autores, a informação veiculada através dos documentos, independentemente do seu suporte, assume um valor estratégico fundamental para o apoio à tomada de decisões e até mesmo para a própria existência identitária das Organizações, públicas ou privadas.

Sobre o mesmo tópico reflecte também A. Malheiro da Silva criticando contudo a «ideia básica de que o arquivo é poder ou está no cerne da construção do poder (...)», e rebatendo que, em rigor, «(...) não é o arquivo que é poder. A informação é que é poder. O poder ou a capacidade institucionalizada de dominação é feito através do discurso e da acção deste. E ao falarmos de discurso estamos a falar de informação, consequentemente de arquivo, no sentido de conjunto de documentos oficiais ou officiosos emanados pelo aparelho burocrático do Estado» (2006: 127).

Conscientes de que a «informação» do ponto de vista conceptual é algo complexo, substancialmente difuso e susceptível de ser apropriado e representado por diversas áreas do conhecimento científico, o que exige uma análise heurística mais ampla, profundamente transdisciplinar e, portanto, intertextual ou hermenêutica<sup>49</sup>, focar-nos-emos apenas aqui na perspectiva da sua importância enquanto recurso estratégico para a gestão da documentação organizacional, defendendo contudo a ideia de que «informação» e «suporte» são dois eixos fundamentais e indissociáveis para se determinar a autenticidade dos documentos de arquivo.

Numa perspectiva mais pragmática, Rousseau e Couture, citados por Penteado, consideram que «a sensibilização das administrações para as vantagens da posse e utilização da informação actualizada e pertinente e para a importância do tratamento documental deve estar na origem do lançamento das políticas de arquivo ao nível organizacional. Estas visam colocar em prática, de forma planificada, um conjunto de meios para a sua execução. Entre estes meios contam-se a legislação e a regulamentação de apoio, a estrutura de trabalho e o programa de intervenção arquivística. Este implica que os arquivistas conheçam profundamente a organização (sua estrutura, funções, etc.) e procedam à análise dos problemas e das necessidades informacionais existentes.» (PENTEADO, 1997: 80)

Por outro lado, tal como foi referido anteriormente, os principais problemas ou «disfunções» que decorrem da burocracia, enquanto instrumento de controlo e organização da administração pública, estão relacionados não só com a quantidade da informação que hoje se produz mas, também, com a ausência da aplicação de procedimentos normalizados no seu tratamento. Dito de outro modo, para que a «informação» seja efectivamente mantida como um recurso estratégico e qualitativo das organizações, ela terá que ser desde logo gerida de uma forma integrada e eminentemente normalizada, isto é, desde o momento da sua produção até à fase da sua instalação e posterior recuperação/difusão a partir do «arquivo histórico».

Tal como temos vindo a verificar no presente (con)texto, a gestão da qualidade é cada vez mais crucial para o bom funcionamento das Organizações, do mesmo modo que a informação é considerada a sua «matéria-prima» por excelência. Porém, para que a informação seja verdadeiramente eficaz e, em particular, a informação de natureza orgânica – independentemente dos suportes e meios utilizados para a

---

<sup>49</sup> Para uma análise de carácter epistemológico sobre o conceito de informação no domínio das «Ciências Documentais» e/ou da «Ciência da Informação», ver A. Malheiro da Silva *et al.* (1998), A. Malheiro da Silva e Fernanda Ribeiro (2000), e A. Malheiro da Silva (2006).



veicular – ela precisa de estar bem organizada, depurada e, sobretudo, «acessível» tal como preconiza Fernanda Ribeiro (2003) e Aires A. Nascimento (2004).

Na perspectiva da «acessibilidade» aos arquivos da administração, pretende-se hoje «que não sejam só os actos finais e decisórios de autoridade a constituir-se em *corpus* referencial, onde as diferentes partes se possam correlacionar e explicar reciprocamente, se necessário, mas que também as decisões intermédias, ou até o processo de actos mais ou menos singulares que subjaz a essas decisões, estejam acessíveis.» (NASCIMENTO, 2004: 524). O cidadão reclama o direito de acesso aos processos durante a sua tramitação, tal como previsto no capítulo II, «Do direito à informação», artigo 61.º do *Código do Procedimento Administrativo*<sup>50</sup> «Os particulares têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam directamente interessados (...)».

Deste modo, a informação na óptica da gestão organizacional carece de uma componente «formal», operativa e funcionalmente enquadrada, que a torne permanentemente «comunicável» e «acessível» – isto é, não apenas no que concerne ao acesso à documentação custodiada pelos denominados arquivos históricos ou de natureza institucional, mas também numa perspectiva de normalização de procedimentos de produção e controlo da circulação dos documentos.

Ora, essa componente formal, de certo modo intrínseca ao conteúdo e valor dos documentos de arquivo, remete-nos directamente para os aspectos inicialmente reflectidos acerca do *continuum* documental (UPWARD, 1994) e, por acréscimo, para a *normalização continuada* da informação orgânica.

Pensar pois em modernização administrativa e gestão da qualidade sem se reflectir paralelamente sobre a importância da normalização (*continuada*) do ponto de vista da gestão documental, resultaria num exercício assaz incompleto e, porventura, sem qualquer interesse para o presente estudo.

---

<sup>50</sup> Aprovado através do Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro.

## 1.5 Normalização arquivística e gestão da qualidade

*«A espinha dorsal de qualquer sistema de gestão é a sua documentação»*  
(PINTO, A.; SOARES, 2009: 41)

Efectivamente, é cada vez mais uma evidência que sem uma eficaz e eficiente «gestão da informação» não existe «gestão da qualidade» nas organizações dos dias de hoje (CARDOSO; LUZ, 2003: 52).

No nosso estudo em particular, e à luz de uma perspectiva sistémica, coloca-se então a questão:

Como é que o sistema de arquivo ou de gestão documental se pode constituir como suporte de um sistema de gestão da qualidade?

Tal como já foi anteriormente referido, as organizações modernas<sup>51</sup> distinguem-se essencialmente pela ênfase que colocam na qualidade dos seus produtos ou serviços e, especialmente, na satisfação dos seus clientes.

Porém, antes de se chegar à qualidade do produto final é igualmente necessário haver normalização e controlo de processos e procedimentos de trabalho. Estes deverão ser documentados e registados com o intuito de se aferir a sua conformidade face a um determinado referencial normativo.

Por normalização entende-se, na generalidade, como «racionalización de métodos, disminución de costes, aumento de calidad, mayor seguridad y respeto del medio ambiente (...)». (NÚÑEZ FERNÁNDEZ, 2007: 14).

A palavra de ordem é normalizar!

*Mas para haver ordem têm que existir regras e, neste caso, para haver normalização, têm de existir normas.*

As normas ISO criadas pela *International Standardization Organization*, são a base matricial da maior parte das normas actualmente existentes. Enquanto Organismo Internacional de Normalização<sup>52</sup>, a ISO é uma organização independente, criada em 1906, com sede em Genebra.

---

<sup>51</sup> Por «organizações modernas» entenda-se as organizações públicas ou privadas da era pós revolução industrial.

<sup>52</sup> Organismo do qual Portugal é membro desde 1949, sendo representado pelo Instituto Português de Qualidade (IPQ), responsável pelas Normas Portuguesas.

Do ponto de vista da normalização preconizada pela ISO os objectivos são os seguintes:

1. Permitir a compatibilidade dos sistemas;
2. Facilitar a interpermutabilidade do sistema;
3. Melhorar a qualidade dos serviços;
4. Permitir a cooperação;
5. Limitar a diversidade de critérios.

As normas ISO constituem, no fundo, uma rede internacional de informações sobre requisitos, padrões e qualificações para o alcance da excelência.

No que concerne à gestão do sistema de arquivo, a normalização passa essencialmente pela racionalização de circuitos documentais, processos e procedimentos administrativos e, mais recentemente, pela uniformização de formulários. (SILVA, C. 2008: 5).

De facto, a normalização não é uma “linguagem” absolutamente nova para a arquivística. Em Portugal, o Decreto de 8 de Maio de 1918, formaliza as primeiras medidas de normalização com vista a tornar uniformemente o sistema de catalogação em todas as bibliotecas e arquivos. Em 1927, a lei de 27 de Maio de 1927, no seu artigo 78.º, referia que o Arquivo Nacional tinha o direito de imprimir os seus inventários, catálogos, regulamentos e outras publicações, na Imprensa Nacional.

Apesar de não existirem determinações específicas sobre a obrigatoriedade de os arquivos elaborarem instrumentos de acesso à informação, publicavam-se as «normas para o serviço de catalogação», às quais o Arquivo Nacional deveria subordinar-se, na parte relativa a manuscritos. Naquele período, era já evidente um elevado grau de pormenor em termos de uniformização da descrição dos documentos, quer quanto ao seu conteúdo, quer quanto aos elementos identificativos. O Decreto de 27 de Maio de 1927 foi, contudo, suspenso, pouco tempo depois da sua publicação. Porém, alguns dos modelos de descrição documental nele publicados tiveram larga aplicação, tendo perdurado até ao último quartel do século XX. (RIBEIRO, 2003: 569-577).

As preocupações com a normalização voltariam a emergir em 1973, através da Portaria n.º 481/73, de 13 de Julho. Procurava-se, novamente, definir os princípios, as normas e outras determinações relativas ao acesso à informação.

Mas é em 1980, com a criação do Instituto Português do Património Cultural (IPPC) e a passagem dos serviços de arquivos e bibliotecas para a sua tutela, que voltamos a encontrar na lei algo sobre a normalização da descrição e do acesso à informação. Nesse sentido, o Decreto Regulamentar n.º 34/80, de 2 de Agosto, estipulava, relativamente às competências da Divisão de Arquivos, a necessidade de se «promover a aplicação de técnicas de normalização para o tratamento das espécies documentais». Todavia, uma vez que não se encontravam definidas quaisquer regras ou normas, a intenção do legislador não teve quaisquer efeitos práticos.

Com a criação do Instituto Português de Arquivos (IPA), pelo Decreto-Lei n.º 152/88, de 29 de Abril, surgiria, então, uma nova reforma nos Serviços de Arquivo, conquistando estes alguma autonomia face às Bibliotecas. No que se refere ao acesso à informação, o IPA previa a promoção da aplicação de «técnicas de normalização e tratamento informático das espécies arquivísticas». O IPA impunha-se pois como um forte impulsionador em matéria de normalização e, em especial, com uma forte visão focada nas novas tecnologias da informação e da comunicação.

Neste contexto, surgiu a ARQBASE, uma aplicação informática destinada a produzir instrumentos de acesso à informação e, simultaneamente, uma ferramenta de descrição arquivística que o IPA pretendeu aplicar como norma aos arquivos que tinha sob a sua alçada. Com algumas limitações, naturais de qualquer primeira versão, não deixou porém de ser um instrumento inovador e especialmente decisivo para disciplinar o tratamento técnico documental, ao mesmo tempo que sensibilizava os arquivistas para a necessidade de usarem métodos de trabalho comuns e incutia uma tendência mais tecnicista, onde as normas ganhavam um peso determinante. Uma demanda que, de certo modo, também se poderá considerar “pedagógica” e que se traduziria mais tarde na adesão bastante oportuna, por parte dos arquivistas portugueses, à norma internacional ISAD(G).

O projecto ARQBASE pode ser hoje revisitado através da obra «*Organização de Arquivos definitivos: Manual ARQBASE*» da autoria de J. Rafael António e C. Guardado da Silva (2006).

Ainda nos finais da década de oitenta, o Decreto-Lei n.º 447/88, de 10 de Dezembro, ao revogar o Decreto-lei n.º 29/72, de 24 de Janeiro, veio alterar as disposições legais existentes relativas à publicação das portarias que regulavam a pré-

arquivagem<sup>53</sup> de documentação. No seu artigo 2.º, são então definidas as normas relativas à pré-arquivagem, a saber: a) Avaliação, selecção e eliminação dos documentos; b) Definição dos prazos de conservação; c) Elaboração das tabelas de selecção; d) Tipologia e formalidades da microcópia; e) Conservação de documentação áudio-visual e legível por máquina; f) Transferência de conservação permanente para arquivos definitivos. Uma das inovações deste diploma é o reconhecimento do valor legal das cópias obtidas a partir de microcópias (microfilme) autenticadas. A publicação deste novo diploma aponta, com efeito, numa dupla direcção: 1) fomentar a elaboração de portarias de gestão documentos na administração pública, abrindo-se também o leque às entidades privadas; e 2) normalizar os processos de avaliação, selecção e eliminação dos documentos de arquivo, tornando obrigatório o parecer favorável do órgão coordenador da política arquivística nacional sempre que se pretenda eliminar documentos que não estejam contemplados nas tabelas de selecção anexas às respectivas portarias.

Nesse sentido, e no âmbito das autarquias locais, foi mais tarde publicada a portaria 412/2001, de 17 de Abril, que revogou a portaria 503/86, de 9 de Setembro, na sequência de dois objectivos subjacentes ao processo de revisão das designações contidas na tabela de selecção: 1) proceder a uma normalização actualizada das séries documentais nela patenteadas; e 2) cumprir a revisão de alguns prazos de conservação documental. A portaria 412/2001, de 17 de Abril, foi entretanto alterada no seu anexo nº 1 e republicada através da portaria 1253/2009, de 14 de Outubro.

No quadro nacional, a crescente publicação dos regulamentos de conservação arquivística inerentes às portarias de avaliação e selecção documental, testemunha uma *onda de mudança* assinalável no sentido da normalização de práticas de gestão de documentos<sup>54</sup>.

No panorama internacional, em 1996, surgem as já anteriormente recordadas ISAD(G) e ISAAR(CPF). Todavia, tal como os primeiros esforços *na senda da normalização* registados em Portugal, estas normas de descrição arquivística, no nosso entender, são ainda utilizadas de uma forma desarticulada porquanto têm sido aplicadas apenas na fase de «arquivo histórico». Deste modo, evocamos novamente

---

<sup>53</sup> A «pré-arquivagem» é um conceito que caíra entretanto em desuso, por não se coadunar com o paradigma do «ciclo vital» dos documentos de arquivo e a gestão integrada da documentação e informação.

<sup>54</sup> O conceito de «gestão de documentos» é definido no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de Janeiro, como «conjunto de operações e procedimentos técnicos que visam a racionalização e a eficácia na criação, organização, utilização, conservação, avaliação, selecção e eliminação de documentos, nas fases de arquivo corrente e intermédio, e na remessa para arquivo definitivo.»

C. Guardado da Silva quando este afirma que «as normas ISAD(G) e ISAAR(CPF) encontram-se ainda distantes da produção, utilização e controlo da circulação documental, ainda que os enunciem enquanto objectivo (...)» e, mais à frente, reitera o mesmo autor que é hoje possível constatar um «(...) notável incremento da complexidade normativa na Arquivística, mas que parece, ainda, deixar de fora a produção documental, o mais importante momento da gestão do sistema de arquivo, fase-chave na organização arquivística.» (2008: 5).

A mudança paradigmática no domínio da normalização dá-se finalmente com a publicação da norma internacional ISO 15489<sup>55</sup>, em 2001. É a primeira norma ISO no domínio da documentação e informação que coloca a tónica nos processos que garantem um controlo sistemático da produção, uso, manutenção e eliminação de documentos, sendo aplicável a toda a documentação e informação de arquivo, independentemente do suporte material e entidade produtora.

A ISO 15489:2001 oferece um conjunto de requisitos que possibilitam que os gestores das Organizações e os profissionais responsáveis pela gestão da informação implementem e desenvolvam programas de gestão de documentos, que dêem suporte às decisões e à continuidade administrativa, protegendo aqueles que precisam de ser preservados a longo prazo. Trata-se, no fundo, de uma norma orientada para a criação de sistemas de gestão de documentos nas Organizações, públicas ou privadas, como suporte do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) baseado na norma ISO 9001:2000. Esta última, da família das normas ISO 9000, é nas palavras de Núñez Fernández «la estrella de la familia» (2007: 38), porquanto se aplica especificamente às Organizações que pretendam desenvolver um processo de certificação de qualidade.

Para além de especificar todos os requisitos necessários para se implementar um sistema de gestão da qualidade, a ISO 9001:2000, substituída pela ISO 9001:2008, enfatiza a «satisfação do cliente» através da melhoria contínua dos processos que dão origem aos produtos e/ou aos serviços prestados pela organização proponente para a certificação. A «abordagem por processos» e o «enfoque no cliente» são, em suma, as palavras-chave a reter deste referencial.

---

<sup>55</sup> A norma internacional ISO 15489:2001 desdobra-se em duas partes traduzidas para português, desde 2005, pelo já mencionado IPQ. Na sua forma traduzida, designa-se por NP 4438-1:2005 e NP 4438-2:2005. A primeira, com o título de «Informação e documentação. Gestão de documentos de arquivo. Parte 1: Princípios directores». E, a segunda, com o título de «Informação e documentação. Gestão de documentos de arquivo. Parte 2: Recomendações de aplicação».

Retomando a análise da norma ISO 15489, sendo esta a primeira norma ISO desenhada especificamente para arquivos e, em especial, para a gestão integrada dos sistemas de arquivo das Organizações, ela surge todavia num contexto em que a clivagem conceptual entre os «arquivos administrativos» (*records*) e os «arquivos históricos» (*archives*) é ainda muita acentuada – fruto das influências da tradição arquivística anglo-saxónica. A ISO 15489 vem na realidade reforçar o modelo de gestão *continuada* (UPWARD, 1994) do sistema de arquivos das Organizações, uma vez que a mesma visa «ser la aplicación práctica de la *records management* bajo el nuevo modelo del *records continuum*, según el cual los documentos no siguen de forma lineal las fases de un ciclo vital pasando por sucesivos tipos de estádios y de archivos, sino que están cometidos a ciclos constantes hasta su eliminación o conservación definitiva.» (NÚÑEZ FERNÁNDEZ, 2007: 14). Diz-nos o mesmo autor que o conceito de *records continuum* deriva da experiência com os novos desafios que se colocam à arquivística: a produção, gestão e conservação de documentos electrónicos.

Por conseguinte, a ISO 15489 pretende não apenas satisfazer as necessidades de gestão de «documentos tradicionais» – isto é, em suporte de papel – mas também dos documentos electrónicos e, mormente, dos «sistemas mistos», sendo que estes últimos constituem, de resto, os mais habituais dos sistemas de arquivo nas Organizações dos dias de hoje.

Mas talvez mais importante que a questão relacionada com os meios e suportes da informação, será antes a tónica que se coloca na uniformização de processos e procedimentos desde a fase da produção documental, isto é, ao nível dos arquivos correntes – preconizando, portanto, a normalização e a gestão integrada dos documentos. Trata-se de uma proposta metodológica<sup>56</sup> eminentemente «sistémica» bem patente no conceito de «gestão de documentos de arquivo»<sup>57</sup>, o qual, de resto, não difere muito da aceção do mesmo conceito estabelecida no já citado Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de Janeiro.

---

<sup>56</sup> Importa todavia esclarecer que a norma ISO 15489 não “inventa” uma nova metodologia arquivística. Ela apenas se define como um referencial normativo para a implementação de sistemas de gestão de documentos, baseada na norma australiana (AS 4390), cujos princípios metodológicos derivam directamente da arquivística; como, por exemplo, a análise funcional da organização para a elaboração do quadro de classificação, as características essenciais dos documentos de arquivo, etc.

<sup>57</sup> «(...) campo da gestão responsável por um controlo eficiente e sistemático da produção, recepção, manutenção, utilização e destino dos documentos de arquivo, incluindo os processos para constituir e manter prova e informação sobre actividades e transacções» (NP 4438-1:2005: 10)

Tal como C. Guardado da Silva (2008), subscrevemos igualmente esta proposta a partir da qual é possível desenvolver uma abordagem holística do sistema, ou seja, compreender a Organização na qual operamos como «um todo» e, neste sentido, a transversalidade do seu sistema de arquivo considerando todos os momentos da gestão documental, desde a produção ao arquivo definitivo.

Em 2007, regista-se a primeira edição da *Norma Internacional para a Descrição de Funções* (ISDF) como reconhecimento da importância das funções no contexto de produção dos documentos e, portanto, para a descrição de funções em sistemas arquivísticos de informação. Para desenvolver esta norma, o Comité de Boas Práticas e Normas do Conselho Internacional de Arquivos (CIA) recorreu a modelos de descrição e análise de funções aplicados em arquivos e gestão de documentos na Austrália, Canadá, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos da América, bem como ao trabalho internacional realizado pela *International Organization for Standardization* (ISO), como a anteriormente referida ISO 15489:2001 e, também, a ISO 23081 – *International Standard on Records Management Processes – Metadata for Records* (2006-2007).

A ISDF é um instrumento normalizador que pode ser usado para nortear a descrição das funções orgânicas e qualquer uma das subdivisões de uma função (procedimento operacional, actividade, tarefa, transacção ou outro termo de uso internacional, nacional ou local). Esta norma enfatiza a importância da análise das funções nas Organizações como base para muitas actividades de arquivo ou de gestão da documentação e informação, tendo em conta que as «funções» são mais estáveis que as estruturas. As funções orgânicas são referências fundamentais para se definir um sistema de classificação, avaliação e descrição de documentos, constituindo, com efeito, as bases para o desenvolvimento e implementação de soluções ou ferramentas para a recuperação da documentação e informação – aspectos de resto subjacentes à norma ISO 15489:2001. Por outro lado, a descrição das funções exerce um papel vital para a explicação da proveniência dos documentos no contexto da sua produção, utilização e destino, o propósito e a forma como se interrelacionam com outros documentos no âmbito da mesma função e/ou de outras funções conexas.

Em 2008, foi publicada a primeira edição da *Norma Internacional para Descrição de Instituições com Acervo Arquivístico* (ISDIAH), cujo objectivo visa fornecer um conjunto de orientações para a descrição de instituições que mantenham sob sua custódia arquivos, de forma a torná-los disponíveis para o público em geral. A ISDIAH



é aplicável quer a entidades consideradas tradicionalmente de natureza cultural (Bibliotecas, Museus, Fundações, Arquivos Históricos) quer para empresas, famílias ou indivíduos.

O Comité de Boas Práticas e Normas do Conselho Internacional de Arquivos (CBPN/CIA) considera contudo que, no futuro, deverá ser desenvolvido um referencial normativo único no sentido de se harmonizar as quatro normas internacionais de descrição elaboradas desde a década de noventa: ISAD(G), ISAAR(CPF), ISDF e ISDIAH.

Mas a uniformização de processos e procedimentos de trabalho pressupõe a existência de diversos e outros instrumentos de gestão<sup>58</sup> que se sobrepõem e complementam, mas que são igualmente importantes para suporte de um sistema de gestão da qualidade, a saber:

- Manual de Arquivo;
- Manual de Atendimento;
- Manual de Formulários;
- Manual de Procedimentos;
- Manual da Qualidade;
- Plano de Classificação Documental;
- Plano de Preservação Documental.

Dos instrumentos supra referidos, e sem diminuir a relevância dos demais, um dos que mais se destacam do ponto de vista da gestão documental, será sem dúvida o Manual de Formulários: quer pela aplicabilidade prática que possibilita em termos de normalização dos documentos, quer pela uniformização da imagem (única) organizacional – requisito, de resto, fundamental para a implementação de um sistema de gestão da qualidade.

Em Portugal, existe desde 1990 um excelente referencial nesta matéria: o Guia «*Formulários: Fazer e refazer*», da autoria de Manuel Armando Madeira e Alfredo de Moraes Vale, publicado pelo Secretariado para a Modernização Administrativa. O

---

<sup>58</sup> A estes dever-se-ão juntar os Códigos de Ética – Código de Ética dos Arquivistas e o Código de Ética dos Profissionais da Informação – e a Carta da Qualidade. (SILVA, C. 2008)

objectivo daquele Guia visa, por um lado, «proporcionar algumas orientações práticas para a concepção, desenho e impressão de formulários», e, por outro, promover a «simplificação e a racionalização de procedimentos ao alcance dos Serviços Públicos» (1990: 7).

De facto, o Manual de Formulários e/ou de “comunicação escrita” é um instrumento técnico normalizador que se reveste de elevada importância para as Organizações dos dias hoje e, em particular, para a administração pública. Desde logo, pelo exponencial aumento dos serviços prestados pelo Estado a partir da década de setenta e, consequentemente, face à quantidade e diversidade de “papelório” directamente associado.

Mas tão (ou mais) importante que o Manual de Formulários, será a metodologia de diagnóstico que precede a elaboração do mesmo. Será pois tanto mais completa e eficaz uma metodologia de “(re)formulários” que seja levada a cabo com o auxílio de fluxogramas para mapeamento de processos.

O processo de avaliação de formulários coadjuvado não apenas com fluxogramas de processos e procedimentos, mas também com questionários de satisfação dos clientes, permitirá observar a eventual existência de excesso de formalidades, solicitação redundante de dados, duplicação de procedimentos e, em última instância, de circuitos de decisão não raro sinuosos. Permitirá, por outro lado, a redução da quantidade de formulários por acto ou processo, assim como a utilização de um mesmo formulário em processos distintos, pelo que deverá ser um aspecto igualmente a considerar-se do ponto de vista da simplificação de procedimentos administrativos.

Invariavelmente se observa nos serviços da administração pública, central e local, a supérflua solicitação de dados pessoais aos cidadãos-clientes, e/ou de outros que não acrescentam qualquer valor adicional aos processos, nem tampouco se baseiam em qualquer requisito legal; (re)produzindo-se, com efeito, formulários com dezenas de campos, e mais fólios, que ficam por preencher. A este propósito, recorde-se, também, aquele tipo de formulários que são tão complexos e de difícil leitura, que “à nascença” são logo operados com “instruções de preenchimento” tão ou mais extensas que o próprio formulário.

A metodologia de diagnóstico e observação que precede a elaboração do Manual de Formulários é ainda mais importante pela aprendizagem e auto-conhecimento da própria Organização, dos seus processos e, de certo modo, da sua cultura burocrática ou da sua tradição administrativa.

A racionalização de formulários favorece a qualidade da produção documental, influenciando, por conseguinte, na quantidade da documentação e informação que (independentemente do seu suporte) circula nas Organizações dos dias de hoje e que, conseqüentemente, se conservará nos arquivos de amanhã.

O Manual de Formulários, o Manual de Procedimentos de Trabalho e os questionários de satisfação dos clientes, impõem-se, em suma, como instrumentos basilares de uma estratégia de gestão focada na eficácia e eficiência das Organizações e, especialmente, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos seus clientes.

Mas para alcançar a excelência e garantir o sucesso e continuidade de projectos de modernização administrativa, não se poderá reduzir a acção apenas à implementação de manuais de formulários e dos demais instrumentos de normalização anteriormente referidos.

Para além dos subsídios da normalização e dos instrumentos que a suportam, que outros contributos se poderão ainda obter do conhecimento e prática arquivística para a operacionalização de sistemas de gestão da qualidade?

A implementação de sistemas da qualidade tem como objectivo geral facilitar trocas de bens ou produtos, através da adopção de normas e critérios comuns entre Organizações de diferentes países bem como no seio delas próprias. Como objectivo específico, preconiza-se o controlo e a melhoria contínua dos processos de trabalho com vista à satisfação dos clientes.

A Norma Europeia EN ISO 9000:2000, traduzida para a língua portuguesa através da Norma Portuguesa NP EN ISO 9000:2000 – Sistemas de gestão da qualidade. Fundamentos e Vocabulário – substituída pela NP EN ISO 9000:2005, descreve os fundamentos para a implementação dos sistemas de gestão da qualidade e especifica a terminologia que lhes é aplicável.

Um sistema de gestão da qualidade, segundo a NP EN ISO 9000:2005, procura sustentar as organizações para que estas mantenham a satisfação dos seus clientes, tendo em conta as suas necessidades e expectativas. Estas expectativas são continuamente reflectidas em requisitos para materiais, serviços e informações e compartilhadas por um grande número de organizações em todo o mundo.

Os oito princípios de gestão da qualidade patenteados na NP EN ISO 9000:2005 são os seguintes:

1. **Focalização no cliente** – as organizações dependem dos seus clientes e, conseqüentemente, deverão compreender as suas necessidades, actuais e futuras, satisfazer os seus requisitos e esforçar-se por exceder as suas expectativas;
2. **Liderança** – os líderes estabelecem unidade no propósito e na orientação da organização. Deverão criar e manter o ambiente interno que permita o pleno envolvimento das pessoas para se atingirem os objectivos da organização;
3. **Envolvimento das pessoas** – as pessoas, em todos os níveis, são a essência de uma organização e o seu pleno envolvimento permite que as suas aptidões sejam utilizadas em benefício da organização;
4. **Abordagem por processos** – um resultado desejado é atingido de forma mais eficiente quando as actividades e os recursos associados são geridos como um processo;
5. **Abordagem da gestão como um sistema** – identificar, compreender e gerir processos inter-relacionados como um sistema, contribui para que a organização atinja os seus objectivos com eficácia e eficiência;
6. **Melhoria contínua** – a melhoria contínua do desempenho global de uma organização deverá ser um objectivo permanente dessa organização;
7. **Abordagem à tomada de decisões baseadas em factos** – as decisões eficazes são baseadas na análise de dados e de informações;
8. **Relações mutuamente benéficas com fornecedores** – uma organização e os seus fornecedores são interdependentes e uma relação de benefício mútuo potencia a aptidão de ambas as partes para criar valor.

Estes oito princípios de gestão da qualidade constituem a base das normas de sistemas de gestão da qualidade da família ISO 9000.

Um sistema de gestão da qualidade procura, enfim, conduzir uma Organização a analisar os requisitos (ou necessidades) do cliente, definir os processos que contribuem para a obtenção de um produto que é aceitável para o cliente, e manter estes processos sob controlo.

Mas o sistema de gestão da qualidade reflecte-se na própria filosofia e prática de gestão das Organizações, ou seja, é «a cultura da organização que permite fornecer produtos e serviços capazes de satisfazer as necessidades e expectativas dos clientes» (PINTO, A.; SOARES, 2009: 21).



âmbito e centrar-se na melhoria contínua do processo de gestão da qualidade, que conduzirá à excelência no negócio (aproximação aos modelos de Qualidade Total). Pelo que as duas normas formam um par consistente que não deve ser ignorado na implementação e manutenção do sistema de gestão da qualidade.» (PINTO, A.; SOARES, 2009: 35).

Por vezes, surge uma certa confusão entre a definição dos conceitos de «processo» e «procedimento». Recorde-se que na linguagem da qualidade o conceito de processo é definido como «conjunto de actividades interrelacionadas e interactuantes que transformam *entradas* em *saídas*», sendo o procedimento «o modo especificado de realizar uma actividade ou um processo» (NP EN ISO 9000:2005). Tratando-se aqui de questões intrinsecamente relacionadas com a Administração Pública também não podemos deixar de apresentar aqueles conceitos conforme são definidos no já referido Código do Procedimento Administrativo (CPA) no seu capítulo I, artigo 1.º:

1. Entende-se por procedimento administrativo a sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução.
2. Entende-se por processo administrativo o conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo.

Assim, aquilo que segundo a NP EN ISO 9000:2005 se define como «processo» é equivalente à definição de «procedimento» nos termos do CPA. Do mesmo modo, na linguagem arquivística o conceito de processo, entendido como «conjunto dos documentos referentes a qualquer acção administrativa ou judicial, sujeita a tramitação própria» (NP 4041:2005: 6) aproxima-se mais da definição do conceito de procedimento estabelecido no CPA.

A «abordagem por processos», nos termos da NP EN ISO 9001:2008, é efectivamente um factor-chave para a gestão da qualidade e, em particular, com vista à «melhoria contínua». Porém, tal como nos sugere Núñez Fernández «no se puede mejorar aquello que no ha sido definido, (...) y analizado previamente. La identificación y análisis de procesos que dan lugar a los productos y los servicios y trabajar en la mejora constante de esos procesos son las razones de este principio.» (2007: 46).

Tal como já foi anteriormente correlacionado, a «abordagem por processos» é indiscutivelmente um conceito que não se apresenta como algo de absolutamente “estranho” ou novo para a arquivística. Pois uma das principais competências técnicas dos arquivistas prende-se justamente com a identificação de processos<sup>60</sup> e procedimentos administrativos, como requisito *sine qua non* para a normalização e controlo dos circuitos documentais. A arquivística não concebe a gestão de documentos de forma isolada, uma vez que a gestão do sistema de arquivo pressupõe a organização e o controlo dos processos, isto é, da informação de natureza orgânica.

Assim, subscrevemos igualmente a tese de que «a palavra-chave é controlo e não há controlo dos processos de trabalho sem informação. Portanto, não há sistema de gestão da qualidade sem controlo de informações.» (CARDOSO; LUZ, 2005: 53).

Por outro lado, importa igualmente atender ao «controlo da tramitação», definindo-se sistematicamente todos os passos a cumprir em cada fase dos processos, respostas, decisões e transacções e, conseqüentemente, registar, para cada acção, as datas de execução previstas e as efectivamente cumpridas. Contudo, o controlo da tramitação só poderá ser implementado com eficácia e eficiência se todos os documentos estiverem permanentemente registados no sistema e, em última análise, documentadas as responsabilidades individuais e/ou orgânico-funcionais por cada acção.

Em rigor, não se pode considerar que os conceitos de «arquivo», «documento» e «informação» estejam definidos nas normas da qualidade do mesmo modo que são definidos nos glossários de terminologia arquivística. É, todavia, possível estabelecer uma relação de analogia quando aquelas normas se referem articuladamente aos conceitos de «documento», «informação», «rastreadibilidade» e «registo» definidos desde logo pela ISO 9000:2005.

O conceito de documento é entendido como a informação e o meio no qual está contida, isto é, «o meio de suporte pode ser papel, magnético, electrónico ou disco óptico de computador, fotografia ou amostra de referência, ou uma das suas combinações» (ISO 9000:2005: 23). A norma destaca, assim, os suportes documentais potencialmente utilizados num sistema de gestão da qualidade. E, por outro lado, permite subentender-se uma relação intrínseca entre conteúdo (informação) e suporte (meio físico).

---

<sup>60</sup> Nomeadamente com vista à identificação das séries documentais e para elaboração de Planos de Classificação Documental (PCD).

Quanto ao conceito de «rastreadibilidade», entende-se como a «capacidade de seguir a história, aplicação e localização do que estiver a ser considerado», isto é, do produto ou serviço a prestar ao cliente (interno ou externo) e do «historial do processamento». Este conceito está intimamente relacionado com a necessidade de, em qualquer Organização, sustentada por um sistema de arquivo, ser possível compreender-se à *posteriori* a tramitação dos processos e, em última instância, a “biografia” das actividades desenvolvidas. Por outras palavras, o conceito de rastreadibilidade pressupõe uma abordagem arquivística sustentada pelo já aqui aflorado *record continuum model* (UPWARD, 1994), uma vez que aquilo que se preconiza é uma gestão continuada da informação.

Mas a rastreadibilidade pressupõe, desde logo, a produção de «registos» e respectivos metadados ou meta-informação que a suportem, de forma a fornecer «evidência das actividades realizadas» (ISO 9000:2005: 24). Numa perspectiva arquivística, os registos, compreendidos no seu conjunto e por referência a uma determinada actividade, constituem uma “base de dados” de processos de trabalho com potencial valor secundário<sup>61</sup>. E, por inerência, também os «registos» se convertem em documentos com potencial valor histórico-cultural, em termos de rastreadibilidade e recuperação da informação.

Na NP EN ISO 9000:2005 destaca-se pois o «valor da documentação» como garante da comunicação das intenções e da consistência das acções, sendo que a sua utilização contribui para:

- a) Obter a conformidade com os requisitos do cliente e a melhoria da qualidade;
- b) Proporcionar a formação adequada;
- c) Assegurar a repetibilidade e a rastreadibilidade;
- d) Proporcionar evidências objectivas;
- e) Avaliar a eficácia e a adequabilidade permanente do sistema de gestão da qualidade.

A adopção de uma «abordagem por processos», permite pois o desenvolvimento de um fluxo eficaz da informação registada em documentos e, por outro lado, garante a manutenção permanente das actividades e produtos gerados, a melhoria do desempenho dos processos e a sua rastreadibilidade.

---

<sup>61</sup> Por “valor secundário” entenda-se o valor histórico-cultural reconhecido com base em critérios gerais e específicos definidos pela teoria e prática arquivísticas.



Por conseguinte, na NP EN ISO 9001:2008 sublinha-se a importância do «controlo dos documentos» requeridos pelo sistema de gestão da qualidade<sup>62</sup> e do «controlo dos registos». O procedimento estabelecido para controlo dos documentos deve identificar as responsabilidades pela aprovação dos documentos, seja aquando da sua elaboração, seja após revisão e actualização, para garantir que a informação por eles veiculada é adequada. Os documentos, externos ou internos, sujeitos a controlo devem ser objectivamente identificados. Devem ser instituídas práticas e definidas responsabilidades para a aprovação, revisão, actualização, emissão e distribuição dos documentos, assegurando que as versões relevantes e actuais dos documentos estão disponíveis nos locais e para as pessoas que deles necessitam, independentemente do seu suporte original e dos meios usados para os veicular.

Relativamente ao «controlo dos registos», na mesma norma acrescenta-se que «os registos devem manter-se legíveis, prontamente identificáveis e recuperáveis» (ISO 9001:2008: 12).

Porém, para que o «fluxo de informação»<sup>63</sup> seja efectivamente eficaz, é necessário que o «controlo da documentação» seja feito através de instrumentos de gestão documental previamente testados e aprovados para esse fim. Essa acção deverá ser cumprida com base em metodologias específicas de natureza arquivística, isto é, através da adopção de padrões consensuais de identificação, classificação e indexação dos documentos.

Outro factor igualmente relevante a considerar no âmbito da «abordagem por processos» e «controlo dos circuitos documentais» é a avaliação e selecção da documentação e informação. Para além da necessidade de se avaliar a “qualidade” e o valor da informação na fase da produção – isto é, no período que corresponde à fase «activa» ou de «arquivo corrente» – esta metodologia pressupõe, também, a definição de prazos de retenção associados a todas as fases dos processos e respectivos intervenientes, bem como a determinação do seu destino final<sup>64</sup>. E, por conseguinte, todos os documentos produzidos e recebidos por uma Organização, deverão ser mantidos legíveis, identificáveis e recuperáveis por referência a um período de tempo previamente determinado, com base em requisitos legais, quando aplicável, e para efeitos de conservação definitiva de registos e documentos que se julguem de valor intrínseco para presentes e futuras necessidades de pesquisa.

---

<sup>62</sup> Os já referidos Manual da Qualidade, Manual de Formulários, Manual de Atendimento, Manual de Procedimentos, etc.

<sup>63</sup> Aquilo que em linguagem arquivística se designa por «circuitos documentais ou de informação».

<sup>64</sup> Para efeitos de eliminação, ou para fins de conservação definitiva, em conformidade com a legislação aplicável.

Assim, para que um sistema de gestão da qualidade funcione em pleno dever-se-á, em última análise, ter em conta a necessidade de planeamento, implementação, auditoria e manutenção de um sistema de arquivo. O objectivo será tornar todas as informações, documentos e registos relevantes permanentemente protegidos, disponíveis e de modo inteligível, a pessoas ou sistemas autorizados através da gestão e controlo dos acessos/permissões.

Face ao exposto, e no sentido de responder à nossa questão inicial, não será uma ousadia ou desconexão inferir-se que a implementação de um sistema de gestão da qualidade exige uma articulação integrada com o sistema de arquivo ou de gestão documental. Dito de outra forma, não é possível a implementação de um sistema de gestão da qualidade sem uma efectiva relação com a política de arquivo uma vez que o mesmo assenta nos «requisitos da documentação», exigindo uma «abordagem por processos», tal como a gestão documental o defende. São, deste modo, dois olhares sobre a mesma realidade podendo beneficiar ambas as perspectivas: Arquivística e Qualidade.

Importa agora perceber, na prática, como é que estes dois olhares se cruzam num universo organizacional concreto, onde *a priori* nada os aproxima.

Partindo da análise do sistema de gestão documental do Município da Lourinhã, pretende-se identificar os seus pontos fracos e oportunidades de melhoria, apresentando novas propostas que, na óptica da Qualidade, visam beneficiar o principal alvo do seu sistema de gestão: o cliente.

## 2. O Sistema de Gestão Documental do Município da Lourinhã

Situado no litoral da região Oeste, com 146 Km<sup>2</sup> e cerca de 23.000 habitantes distribuídos por 11 freguesias, o Município da Lourinhã é constituído por dois órgãos: 1) a Câmara Municipal, órgão executivo ou de gestão, constituído pelo seu Presidente e Vereadores eleitos através de sufrágio universal directo e secreto pelos cidadãos recenseados na área do Município; e, 2) a Assembleia Municipal, definido como o órgão deliberativo constituído por membros eleitos através do mesmo processo.

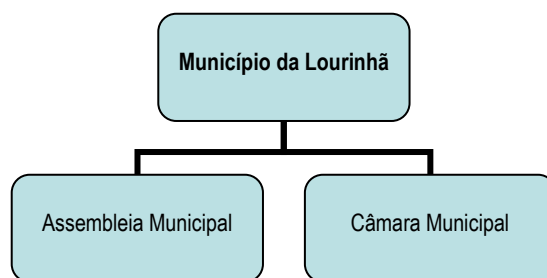


Figura 2 – Órgãos do Município da Lourinhã

A Câmara Municipal da Lourinhã emprega cerca de 400 trabalhadores inseridos numa estrutura orgânico-funcional constituída por cinco gabinetes de secretariado e assessoria, e sete Divisões sob tutela directa do Presidente da Câmara Municipal. As diferentes Divisões, suportadas por diversas unidades sectoriais com funções operacionais e de apoio administrativo<sup>65</sup>, abrangem as áreas Administrativa, Financeira, Jurídica e Recursos Humanos, Ordenamento do Território e Urbanismo, Sócio-Cultural, Obras Municipais, e Serviços Urbanos e Meio Ambiente.

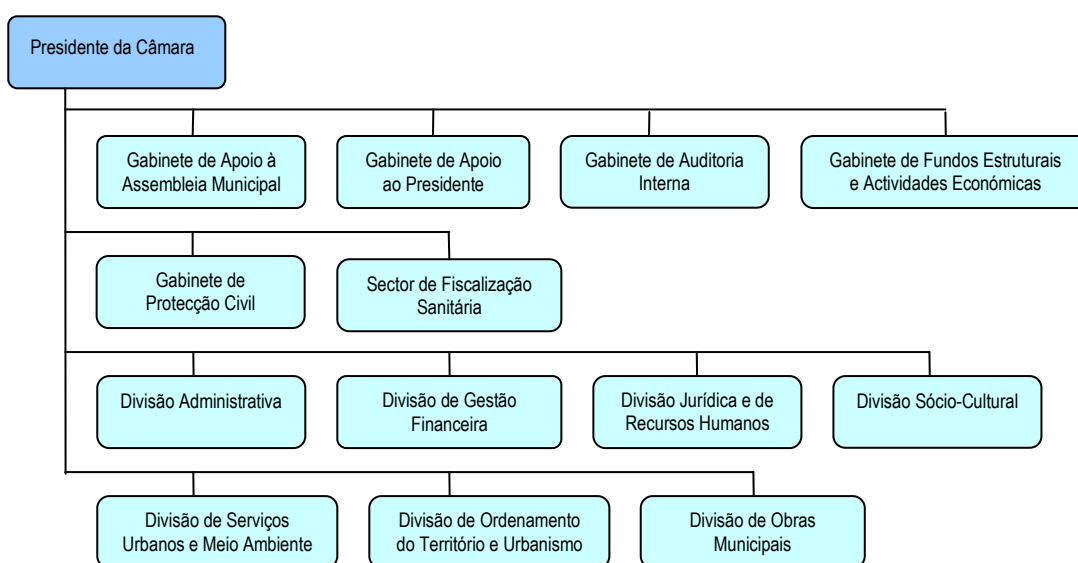


Figura 3 – Macroestrutura da Câmara Municipal da Lourinhã

<sup>65</sup> Cf. Organograma em anexo I.

O Município da Lourinhã integra dois fundos documentais distintos que correspondem, respectivamente, a dois sistemas de arquivo ou de gestão documental independentes: o sistema de gestão documental da Câmara Municipal, e o sistema de gestão documental da Assembleia Municipal. As datas de acumulação de cada um dos fundos documentais são as seguintes:

- 1864<sup>66</sup> – 2009: fundo documental da Câmara Municipal;
- 1980 – 2009: fundo documental da Assembleia Municipal.

Tal como afirma C. Guardado da Silva «o sistema de gestão documental é na sua essência o sistema arquivístico» (ANTÓNIO, 2009), pelo que quando nos referimos a um ou a outro estamos necessariamente a reflectir sobre o mesmo tipo de sistema de gestão de informação e, em particular, informação de natureza orgânica<sup>67</sup>.

No que concerne ao sistema de gestão documental da Assembleia Municipal, pese embora o apoio administrativo seja assegurado por dois trabalhadores da Câmara Municipal da Lourinhã<sup>68</sup>, todos os documentos recebidos e expedidos são registados em dois livros de registo distintos. Por outras palavras, toda a documentação produzida pela Assembleia Municipal é gerida como um fundo documental único – no qual se integram também os livros de actas do mesmo órgão – e, portanto, não confundível com o fundo documental da Câmara Municipal ou com o sistema de gestão documental deste último.

Do ponto de vista da pesquisa da documentação produzida e acumulada pela Assembleia Municipal, tendo em conta o reduzido fluxo e volume de documentos produzidos, a pesquisa, quando necessária, é relativamente simples e não se observam constrangimentos significativos em termos de recuperação da informação. Todavia, este facto não significa que se dispense a hipótese de, futuramente, se poder criar uma base de dados especificamente para este órgão mas associada a uma

---

<sup>66</sup> A documentação produzida anteriormente a este período, segundo a memória social da respectiva Organização, transmitida através das sucessivas gerações de trabalhadores, não terá resistido à erosão do “tempo histórico” marcado especialmente pela desvalorização dos documentos de arquivo e do seu valor patrimonial para o conhecimento e a memória da própria instituição.

<sup>67</sup> Relativamente à definição do conceito de «informação orgânica» importa recordar que se trata de «informação produzida ou recebida no quadro da missão de um organismo, a qual se apresenta sobre qualquer tipo de suporte e dá lugar ao aparecimento de arquivos (...)» distinguindo-se, portanto, «da informação não orgânica, produzida fora das atribuições funcionais do organismo e normalmente existente na biblioteca ou no centro de documentação com a forma de publicações, bancos de dados, etc.» (Penteado, 1997: 76).

<sup>68</sup> Tendo em conta que a Assembleia Municipal não possui um quadro de pessoal de apoio administrativo próprio.

aplicação de gestão documental comum à organização do Município da Lourinhã, a partir da qual seja possível associar ficheiros de imagens de documentos digitalizados – evitando-se, desse modo, o manuseamento dos originais.

Em termos de classificação da documentação produzida actualmente pela Assembleia Municipal, importa referir que existe um quadro de classificação que, contudo, foi inadvertidamente associado à primeira versão do originalmente denominado Plano de Classificação Documental da Câmara Municipal da Lourinhã (2006). Pois, segundo o princípio da «unicidade» (CRUZ MUNDET, 2003: 244), o quadro de classificação deverá corresponder apenas a um fundo documental. Na proposta de revisão deste instrumento apresentada em anexo<sup>69</sup> ao presente estudo, consideramos portanto que deverão existir dois quadros de classificação.

Considerando a independência deste órgão face ao executivo camarário – ainda que o apoio administrativo e a responsabilidade técnica em termos de gestão documental sejam garantidos por trabalhadores da Câmara Municipal – estas duas propostas de melhoria teriam que ser apreciadas e autorizadas pela própria Assembleia Municipal. Facto que, de resto, julgamos pacífico e facilmente concretizável tendo em conta a boa relação institucional existente entre ambos os órgãos, e também a reduzida exigência de recursos e meios para a implementação daquelas propostas.

Relativamente ao sistema de gestão documental da Câmara Municipal da Lourinhã, presentemente, todos os documentos recebidos bem como todos os documentos expedidos, e apenas alguns processos produzidos por determinados serviços, são registados em duas aplicações informáticas distintas: **1) SGD** – Sistema de Gestão Documental; e **2) SPO** – Sistema de Processos de Obras.

As operações de registo e encaminhamento de processos são efectuadas de uma forma descentralizada, isto é, a documentação é registada em quatro serviços distintos, a saber:

- Na Secção Administrativa de apoio Divisão de Ordenamento do Território e Urbanismo são registados todos os processos (requerimentos, correspondência recebida e expedida, informações, pareceres, despachos, etc.) que dizem exclusivamente respeito a assuntos de natureza urbanística e/ou de obras particulares, através do programa SPO – Sistema de Processos de Obras SPO;

---

<sup>69</sup> Ver anexo VI.

- Na Secção de Recursos Humanos é registada a documentação/informação que apenas se refere a processos de recrutamento e selecção de pessoal, bem como a que respeita aos processos individuais dos trabalhadores do Município da Lourinhã, através do programa SGD – Sistema de Gestão Documental;
- Na Secção de Contabilidade são registadas as facturas produzidas (enviadas e recebidas) pelo Município da Lourinhã, através do programa SGD – Sistema de Gestão Documental;
- Na Secção de Expediente Geral são registados todos os processos que não estejam relacionados com os assuntos especificamente tratados nas unidades supra referidas, através do programa SGD – Sistema de Gestão Documental.

Por razões que se nos afiguram derivar da própria cultura organizacional em termos de tradição administrativa<sup>70</sup>, a opção da Organização por descentralizar as operações de registo e encaminhamento da documentação com o intuito de aumentar a eficiência da tramitação dos processos, não evidencia, contudo, qualquer melhoria naquele sentido.

No que diz respeito aos processos correspondentes à fase «pós-genésica» ou pós-decisória (SILVA, A.; RIBEIRO, 2000), o Sector de Arquivo Municipal opera com um conjunto de bases de dados criadas com recurso ao programa *Microsoft Office Access 2004*<sup>71</sup> no sentido de responder às principais necessidades de controlo e pesquisa da documentação transferida, emprestada e devolvida para aquele sector.

Porém, o sistema de gestão das bases de dados utilizado pela equipa técnica do Sector de Arquivo bem como os programas SGD – Sistema de Gestão Documental, e SPO – Sistema de Processos de Obras<sup>72</sup> – desenvolvidos pela Associação de Informática da Região Centro (AIRC), para além de não terem sido originalmente desenhados com base no *Modelo de Requisitos para a Gestão de Arquivos Electrónicos – MoReq* (PORTUGAL. IAN/TT e II, 2002), nem funcionarem numa lógica

---

<sup>70</sup> Razões sobre as quais reflectimos no ponto 2.2 dedicado à análise do «Circuito documental».

<sup>71</sup> O *Microsoft Office Access*, também designado por *MSAccess*, é um sistema de gestão de bases de dados desenvolvido pela *Microsoft*, incluído no pacote do *Microsoft Office*. Este programa permite um desenvolvimento relativamente simples e intuitivo de aplicações que envolvem tanto a modelagem e estrutura de dados como também a interface para os utilizadores. O desenvolvimento de um sistema de bases de dados com recurso a esta ferramenta não exige portanto profundos conhecimentos no domínio da programação.

<sup>72</sup> Aos quais se deverá igualmente juntar o SIG – Sistema de Informação Geográfica, recentemente implementado no Município da Lourinhã através do programa informático *Geomedia*.

de interoperabilidade<sup>73</sup> e partilha de informação orgânica comum, por outro lado, também não possuem funcionalidades que permitam utilizar as normas internacionais<sup>74</sup> para a produção de descrições arquivísticas.

A descrição arquivística tem como principal objectivo identificar o contexto e o conteúdo dos documentos, no sentido de promover o acesso normalizado aos mesmos. Por outro lado, «o controle e a utilização das normas permitem assegurar autenticidade e fiabilidade na descrição, para além da acessibilidade, (ANTÓNIO; SILVA, C. 2006: 47). A norma ISAD(G), por exemplo, apresenta um modelo hierárquico dos níveis de organização e descrição de um fundo com diferentes graus de detalhe, apropriados a cada nível da Organização.

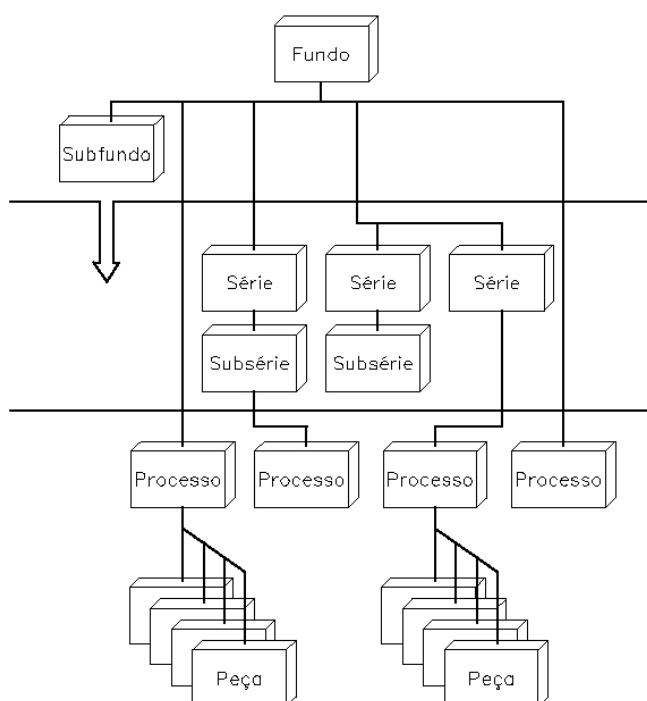


Figura 4 – Modelo hierárquico ISAD(G)

<sup>73</sup> O conceito de interoperabilidade está relacionado com a capacidade ou disponibilidade tecnológica das Organizações para se partilharem recursos de informação reconhecidos através de linguagens e protocolos de natureza comuns. Uma das principais vantagens da interoperabilidade é «a possibilidade de um determinado recurso ser reutilizado sem ser necessário recorrer a descrição adicional do mesmo. Como os elementos que o descrevem são comuns podem igualmente ser por todos utilizados (...)» Do ponto de vista da arquivística «(...) não basta porém adicionar metainformação apenas descritiva. É essencial assegurar que os metadados utilizados garantem e evidenciam características que assegurem a autenticidade dos recursos, condição essencial para garantir a sua operatividade probatória.» (PORTUGAL. IAN/TT, 2006a: 4).

<sup>74</sup> ISAD(G) – Norma Geral Internacional de Descrição Arquivística; ISAAR(CPF) – Norma Internacional de Registo de Autoridade Arquivística para Pessoas Colectivas, Pessoas Singulares e Famílias; ISDF – Norma Internacional para a Descrição de Funções; e ISDIAH – Norma Internacional para Descrição de Instituições com Acervo Arquivístico.

O Fundo constitui o nível mais elevado de descrição, podendo ser descrito como um todo, numa única descrição, ou representado na sua totalidade e nas suas diferentes partes, em variados níveis de descrição, sendo que cada um desses níveis pode, por sua vez, dividir-se, de acordo com a complexidade da estrutura administrativa e/ou funções da entidade produtora dos documentos, bem como da própria organização da documentação.

Esta técnica de descrição é designada «descrição multinível». A aplicação de modelos multiníveis deverá respeitar duas regras fundamentais: a) apresentar as descrições resultantes numa relação hierárquica entre a parte e o todo, procedendo do nível mais geral (fundo) para o particular (documento); b) utilizar apenas informação pertinente para o nível de descrição em causa e evitar repetição de informação em descrições hierarquicamente relacionadas (ANTÓNIO; SILVA, C. 2006).

Os objectivos das regras para a descrição arquivística são, segundo a norma ISAD(G), assegurar a produção de descrições arquivísticas consistentes, apropriadas e auto-explicativas; facilitar a recuperação e a troca de informação sobre documentos de arquivo; possibilitar a partilha de dados de autoridade; e tornar possível a integração de descrições provenientes de diferentes entidades detentoras num sistema unificado de informação. Apesar desta norma ser vulgarmente aplicada à descrição de documentação de arquivo definitivo, também se pode (e deve) aplica-la à documentação fase activa.

Outro aspecto igualmente relevante do ponto de vista da normalização da descrição arquivística é a sua adaptação aos requisitos do tratamento e intercâmbio de informação através das redes e dos sistemas informáticos (CRUZ MUNDET, 2003; ANTÓNIO; SILVA, C. 2006). Neste domínio, destaca-se o desenvolvimento da tecnologia EAD<sup>75</sup> (*Encoded Archival Description*), «fruto de una iniciativa de varias instituciones norteamericanas lideradas por la *Society of American Archivists*, con el objecto de poder adecuar las normas de descripción (...) al procesamiento técnico que se necesita para su tratamiento y difusión mediante las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones.» (CRUZ MUNDET, 2003: 277). A tecnologia EAD é definida como:

- Uma estrutura de dados normalizada para instrumentos de descrição que permite a sua troca e o acesso aos mesmos a longo prazo, e utilizar a informação que contêm de muitas e diversas formas;

---

<sup>75</sup> A versão definitiva deste instrumento (1.0) foi publicada nos Estados Unidos da América em 1999.



- Um formato de comunicação que permite aos arquivos distribuir electronicamente – inclusivamente através da *Internet* – instrumentos de descrição a utilizadores locais e/ou remotos;
- Uma tecnologia baseada em normas previas, independente de plataformas informáticas e que utiliza ferramentas de pesquisa, recuperação, apresentação e navegação por instrumentos de descrição.

A tecnologia EAD baseia-se nos princípios da descrição arquivísticas pelo que a sua estreita articulação com as referidas normas internacionais de descrição é condição fundamental para a sua integração nos sistemas electrónicos de gestão documental. A linguagem de mercado utilizada é o SGML (*Standard Generalized Markup Language*) por ser uma norma ISO independente dos sistemas informáticos que utiliza um sistema intrinsecamente hierárquico para estruturar a informação – base essencial da descrição arquivística – compatível com o XML (*Extensible Markup Language*) para o seu tratamento na *World Wide Web*.

Deste modo, segundo Cruz Mundet (2003), a compatibilidade entre a ISAD(G) e a EAD é absoluta. A tecnologia EAD permite criar novos instrumentos de descrição (Guias, Inventários, Catálogos) bem como adaptar-se aos criados conforme as normas, e converter os existentes sem normalização (2003: 278). O objectivo é, no fundo, facilitar o intercâmbio de dados e a utilização dos instrumentos de descrição. As vantagens são as seguintes:

- Aumentar a inteligibilidade dos instrumentos de descrição;
- Permitir a partilha de dados entre dois ou mais instrumentos de descrição;
- Possibilitar a criação de bases de dados conjuntas e que os dados codificados se reutilizem em saídas de diferente tipo;
- Assegurar a legibilidade dos instrumentos de descrição, independentemente da mudança de qualquer plataforma e equipamentos informáticos.

Tendo em conta que a descrição arquivística se inicia precisamente na fase de produção documental (registo, classificação e encaminhamento), a implementação de funcionalidades programáticas num único *software* que contemple os campos de descrição normalizados segundo as regras arquivísticas, reveste-se portanto da maior importância. Desde logo, porque «a produção de documentação não deverá constituir um fim em si mesmo, mas uma actividade de valor acrescentado» (ISO 9000:2005: 12).

Assim, «numa lógica de gestão integrada de documentos, a qual deverá considerar a gestão de documentos electrónicos, a documentação deverá ser descrita (...) tendo sempre por base um normativo comum, uma vez que, em qualquer momento do ciclo vital, o documento é sempre o mesmo.» (ANTÓNIO; SILVA, C. 2006: 45). Caso contrário coloca-se em causa o conceito de «*records continuum*», isto é, da gestão continuada da documentação/informação preconizado por Upward (1994).

A sedimentação de uma tradição administrativa disfuncional a par da ausência de um sistema electrónico normalizado e de gestão integrada de documentos de arquivo, capaz de garantir a rastreabilidade dos processos desde o preciso momento em que são produzidos, resulta em circuitos documentais sinuosos, perdas de informação, duplicação de registos e procedimentos de trabalho.

## 2.1 O acesso à informação orgânica – ambiente regulador

O acesso aos processos em fase activa, isto é, que se encontram em tramitação – fase «genésica» ou decisória, corrente e administrativa (SILVA, A.; RIBEIRO, 2000) – é norteado pela Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, a qual revogou a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto com a redacção introduzida pelas Lei nºs 8/95, de 29 de Março, e 94/99, de 16 de Julho.

No que concerne aos processos transferidos para o Sector de Arquivo Municipal, o acesso é efectuado através de procedimentos normalizados de consulta, empréstimo<sup>76</sup> e reprodução de documentos, estabelecidos no Regulamento do Arquivo Municipal da Lourinhã e, também, em conformidade com a referida Lei de acesso aos documentos administrativos (LADA).

Quanto ao acesso interno aos programas informáticos de suporte (registo e pesquisa da documentação e informação) SGD – Sistema de Gestão Documental – e SPO – Sistema de Processos de Obras – varia consoante o perfil dos utilizadores. Se alguns utilizadores possuem permissões de “administrador”, isto é, de pesquisa, registo, alteração e actualização de informação, outros, apenas possuem permissões de pesquisa e visualização de conteúdos, sendo estas últimas atribuídas consoante a afectação orgânica dos mesmos.

O perfil dos utilizadores e respectivas permissões é definido pelas chefias intermédias com base nas funções e competências de cada trabalhador. O acesso a cada *software* em apreço é apenas possível mediante a introdução prévia de uma *password* pessoal, sendo cada utilizador responsável pela intransmissibilidade da mesma. Deste modo, procura-se garantir um maior controlo da informação produzida e veiculada através daquelas aplicações.

A gestão dos acessos efectuada através do registo das atribuições de *password* e da definição dos perfis dos utilizadores é da competência dos administradores do sistema informático, os quais se encontram enquadrados no Sector de Informática e Novas Tecnologias e sob dependência directa do chefe da Divisão Administrativa.

Relativamente ao acesso às bases de dados do Arquivo Municipal, todos os trabalhadores do Município podem livremente aceder à mesma através de uma pasta

---

<sup>76</sup> O empréstimo de documentos originais é apenas possível para os clientes internos do Arquivo, isto é, os serviços do Município da Lourinhã, ou para as excepções previstas na Lei.

geral de partilha de informação disponibilizada na *intranet*. A única restrição definida para utilização destas bases de dados por parte dos trabalhadores que não estejam afectos ao Sector de Arquivo é apenas a impossibilidade de os mesmos efectuarem registos e alteração/actualização de informação.

Em qualquer dos casos não estamos a falar de sistemas e bases de dados nas quais seja utilizada «assinatura electrónica» certificada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 88/2009, de 9 de Abril, que regula a validade, eficácia e valor probatório dos documentos electrónicos, a assinatura electrónica e a actividade de certificação de entidades certificadoras estabelecidas em Portugal.

Nos termos do artigo 2.º, capítulo I, do Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, alterado e republicado através do diploma anteriormente referido, a assinatura electrónica «qualificada» é «a assinatura digital ou outra modalidade de assinatura electrónica avançada que satisfaça exigências de segurança idênticas às da assinatura digital baseadas num certificado qualificado e criadas através de um dispositivo seguro de criação de assinatura».

A implementação da «assinatura digital» nas Organizações, nomeadamente no sector público, é cada vez mais importante uma vez que somente através da sua utilização é possível garantir a plena desmaterialização de processos e procedimentos administrativos.

A aposição de uma assinatura electrónica qualificada a um documento electrónico, segundo o artigo 7.º, capítulo II, do diploma supra «equivale à assinatura autógrafa dos documentos com forma escrita sobre suporte de papel e cria a presunção de que: a) a pessoa que após a assinatura electrónica qualificada é o titular desta ou é representante, com poderes bastantes, da pessoa colectiva titular da assinatura electrónica qualificada; b) a assinatura electrónica qualificada foi aposta com a intenção de assinar o documento electrónico; c) o documento electrónico não sofreu alteração desde que lhe foi aposta a assinatura electrónica qualificada. Assim, «a aposição de assinatura electrónica qualificada substitui, para todos os efeitos legais, a aposição de selos, carimbos, marcas ou outros sinais identificadores do seu titular».

O acesso à informação orgânica originalmente produzida e veiculada em suporte digital é uma realidade que se pretende cada vez mais democratizada, uma vez que o cidadão-cliente da administração pública tem hoje a possibilidade de possuir a sua própria assinatura digital associada ao «Cartão de Cidadão» o que lhe permitirá produzir documentos e aceder aos processos com valor probatório num ambiente plenamente digital.

## 2.2 O circuito documental

De uma forma geral, os documentos entrados no Município da Lourinhã (MLNH) são entregues no Balcão do Município (BM) sendo directamente encaminhados para o Gabinete de Apoio ao Presidente da Câmara Municipal (GAP) sem lhes ser associado qualquer tipo de registo de entrada. No GAP os documentos recebidos são organizados por assuntos e, oportunamente<sup>77</sup>, entregues ao Presidente da Câmara Municipal (PCM), o qual, em função dos assuntos expostos, os despacha para os chefes das unidades orgânicas competentes.

O “despacho” supra referido não deverá ser confundido com o Despacho correspondente à decisão final tomada sobre os processos – nesta fase, ainda em tramitação. Trata-se apenas de um acto administrativo efectuado pelo próprio Presidente com base numa classificação orgânica materializada através de aposição de um carimbo manual. Cumprido este procedimento, o Presidente entrega os documentos ao seu secretário que os deverá encaminhar para as respectivas unidades orgânicas<sup>78</sup>.

A partir desta fase, deverá ser produzida uma «informação de serviço»<sup>79</sup> e/ou um parecer técnico sobre o que se considerar poder ser a resolução mais adequada face ao assunto exposto; ou, em alternativa, um possível reencaminhamento para outra unidade orgânica interna, ou, consoante a natureza dos processos em questão, para uma entidade externa competente.

Mas antes de serem encaminhados para a entidade externa ou a unidade orgânica interna para a produção do parecer, os processos são primeiro reencaminhados para as respectivas secções administrativas de apoio<sup>80</sup> para então serem registados (numerados, datados e sumariamente descritos) num dos dois referidos programas informáticos de gestão documental (SGD – Sistema de Gestão Documental – e SPO – Sistema de Processos de Obras) e, assim, se constituir formalmente o processo.

---

<sup>77</sup> Entenda-se, tendo em conta a agenda de prioridades, compromissos, atendimentos e reuniões do Presidente da Câmara Municipal da Lourinhã (CMLNH).

<sup>78</sup> A este propósito, importa referir que algumas unidades orgânicas da CMLNH funcionam em edifícios fisicamente distintos do edifício central dos Paços do Município, onde se encontra o gabinete do presidente, e onde os processos iniciam a sua tramitação. Referimo-nos à Divisão de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, e à Divisão de Obras Municipais.

<sup>79</sup> A «informação de serviço», segundo Heloísa L. Bellotto é um «documento diplomático opinativo, ascendente. Esclarecimento passado por autoridade subalterna à autoridade superior a seu pedido e necessário para a elaboração de um parecer (com o qual costuma ser confundida) ou despacho» (2002: 70).

<sup>80</sup> Secção de Expediente Geral, Secção de Recursos Humanos, Secção de Contabilidade, e Secção Administrativa de Apoio à Divisão de Ordenamento do Território e Urbanismo.

No entanto importa desde já referir que, do ponto de vista arquivístico, o registo de entrada deve constituir o primeiro passo do circuito documental.

Se o parecer técnico ou informação administrativa produzidos internamente forem suficientes para a tomada de decisão final, o processo é novamente reencaminhado para o GAP. Na posse do processo, o Presidente profere a decisão final por despacho subsequentemente veiculado através de ofício. Antes de ser enviado para o cliente externo, o ofício é registado num dos dois programas informáticos existentes para o efeito (SGD – Sistema de Gestão Documental; ou SPO – Sistema de Processos de Obras), consoante a natureza dos assuntos e respectivos processos associados.

Se, por outro lado, os processos em causa exigirem uma apreciação técnica de uma entidade externa, é elaborado um ofício por parte da unidade orgânica competente, o qual será depois enviado para o Presidente da CMLNH para que este tenha conhecimento e ratifique o respectivo acto. Em seguida, o ofício é enviado para uma das secções administrativas de apoio para se efectuar o registo de saída do mesmo. Depois da entidade externa se pronunciar através do envio de parecer oficiado à CMLNH, o circuito documental do processo volta ao início, repetindo-se todos os passos até à tomada de conhecimento do respectivo parecer por parte do Presidente da CMLNH.

Assim, todos os processos desencadeados a partir de correspondência recebida são directamente encaminhados para o Presidente da CMLNH, sendo apenas sujeitos a um despacho administrativo de encaminhamento apostado manualmente pelo próprio – tarefa que, parece-nos, deveria ser exclusiva e previamente executada pelo trabalhador responsável pelo registo de entrada e classificação de correspondência que opera na Secção de Expediente Geral.

Importa pois advertir que a sinuosidade do circuito documental supra descrito acarreta custos que se prendem com a morosidade das respostas dadas a alguns processos.

Para melhor se compreender o tortuoso e ziguezagueante percurso dos processos desencadeados a partir do exterior da CMLNH, apresentamos na página seguinte um fluxograma do circuito documental vulgarmente associado à entrada de documentos na Organização. A sequência e a ordenação das acções e respectivos intervenientes são indicadas através das setas de conexão e de números destacados a negrito que se encontram sobrepostos a cada figura correspondente. O fluxograma e respectiva simbologia foram elaborados com recurso ao programa *Microsoft Office Visio 2003*<sup>81</sup>.

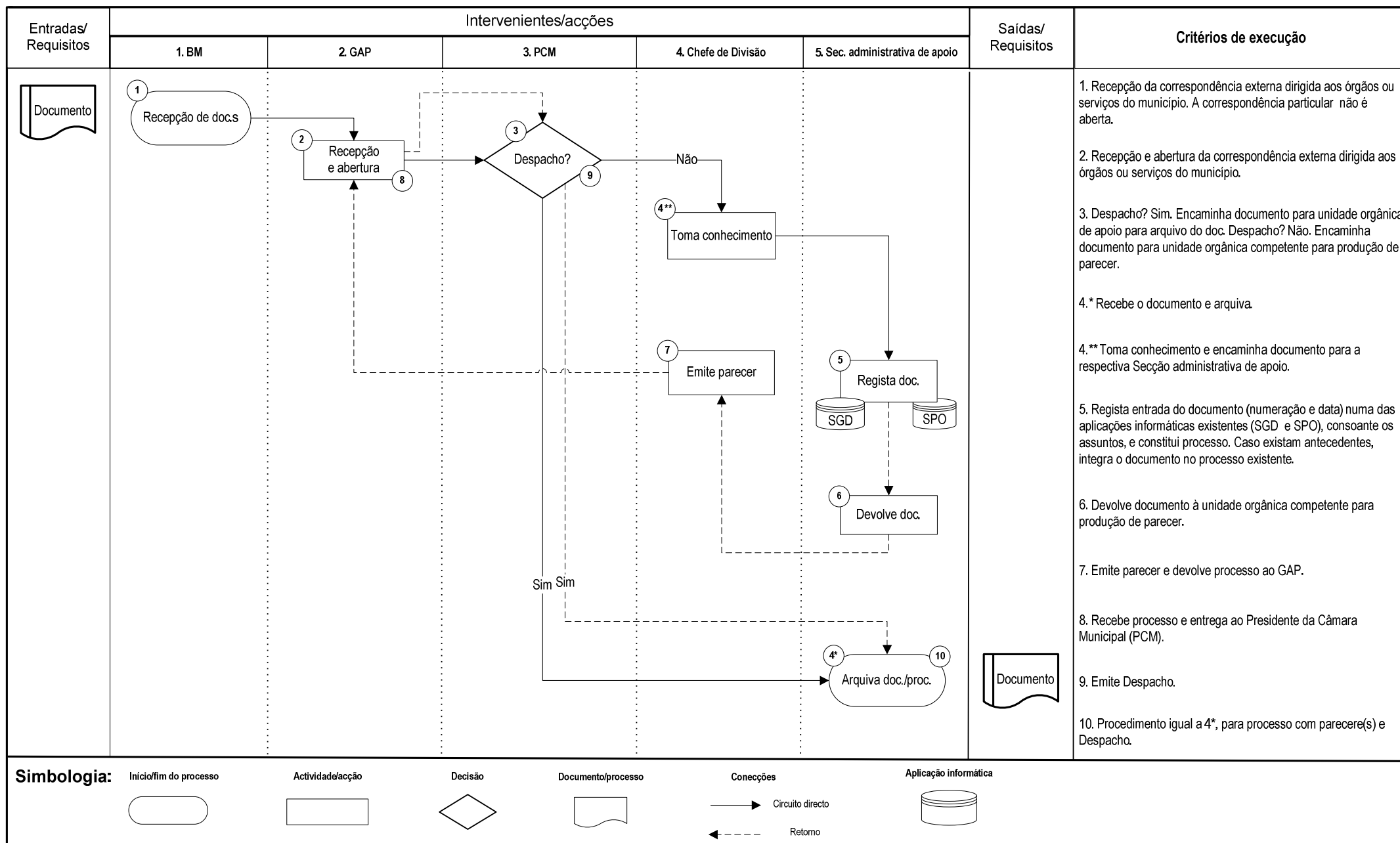
---

<sup>81</sup> O programa *Microsoft Office Visio* é uma aplicação informática desenvolvida pela *Microsoft* para criação de diagramas em ambiente *Windows*.



## FLUXOGRAMA 1: Circuito documental – entrada de documentos

Pág.: 1 de 1  
Data: 2008/10/03



### **2.2.1 Propostas de melhoria**

Retomando o conceito de «reengenharia» de processos e procedimentos desenvolvido no ponto 1.1 do presente estudo dedicado ao tema da «Qualidade na Administração Pública», importa agora sustentar a sua relação e aplicabilidade prática no domínio da gestão documental.

O mapeamento dos processos, através da representação gráfica dos mesmos e da aplicação de questionários sobre o tempo dispendido nos procedimentos (métricas do processo), quantidade de trabalhadores envolvidos, legislação aplicável, unidades orgânicas relacionadas, e aplicações informáticas utilizadas, constitui uma tarefa complexa e morosa que exige, portanto, uma estreita cooperação e partilha de informação entre as diversas unidades orgânicas envolvidas.

A representação gráfica dos processos e as descrições complementares sobre a sua tramitação e recursos utilizados na mesma, deverão reflectir a forma exacta como os mesmos se materializam, e nunca a sua forma ideal.

Esta última, apenas será alcançada através da constante adaptação à mudança e à avaliação regular da conformidade dos processos (ISO 9000:2005).

Todavia, antes de se iniciar um exame mais específico e detalhado dos processos, importa primeiro compreender a cultura da Organização em termos de tradição e prática administrativa. Partindo de um diagnóstico geral do circuito documental da Organização em estudo, reconhecendo desde logo algumas disfunções de natureza burocrática para, numa segunda fase, particularizar o exame de cada um dos processos produzidos pela mesma, permitirá efectuar as acções correctivas necessárias – privilegiando-se aqueles que são alvo do maior número de reclamações apresentadas pelos clientes externos e/ou que obedecem a prazos de resposta mais reduzidos.

Nesse segundo momento de análise, em que se exige um profundo conhecimento da realidade orgânico-funcional em questão poder-se-á recorrer ao Plano de Classificação Documental existente. Será pois sobre este instrumento de descrição e identificação de processos que terminamos a nossa proposta metodológica de abordagem a um sistema de arquivo no capítulo 4. do presente estudo.

Delimitando aqui o nosso exame em torno do circuito documental na Câmara Municipal da Lourinhã conforme representado no fluxograma 1, parece-nos que o mesmo se materializa de uma forma paradoxalmente “invertida”.



A formalização das acções decisivas para o início da tramitação dos processos – isto é, o registo de entrada, classificação e encaminhamento – ocorrem numa fase em que o processo já foi visualizado e reencaminhado por parte do decisor (Presidente da CMLNH) e entidades orgânicas a quem, eventualmente, cumprirá posteriormente emitir parecer sem, no entanto, ter sido tomada qualquer decisão relevante para o andamento dos mesmos.

Observam-se, com efeito, avanços e retrocessos relativamente à circulação interna dos processos que, no nosso entender, desfavorecem a celeridade administrativa e decisória.

Assim, a racionalização do circuito documental deverá incidir desde logo em três pressupostos que, do ponto de vista arquivístico, são essenciais para torná-lo mais eficiente, favorecendo a normalização de procedimentos e o controlo da circulação da informação, a saber:

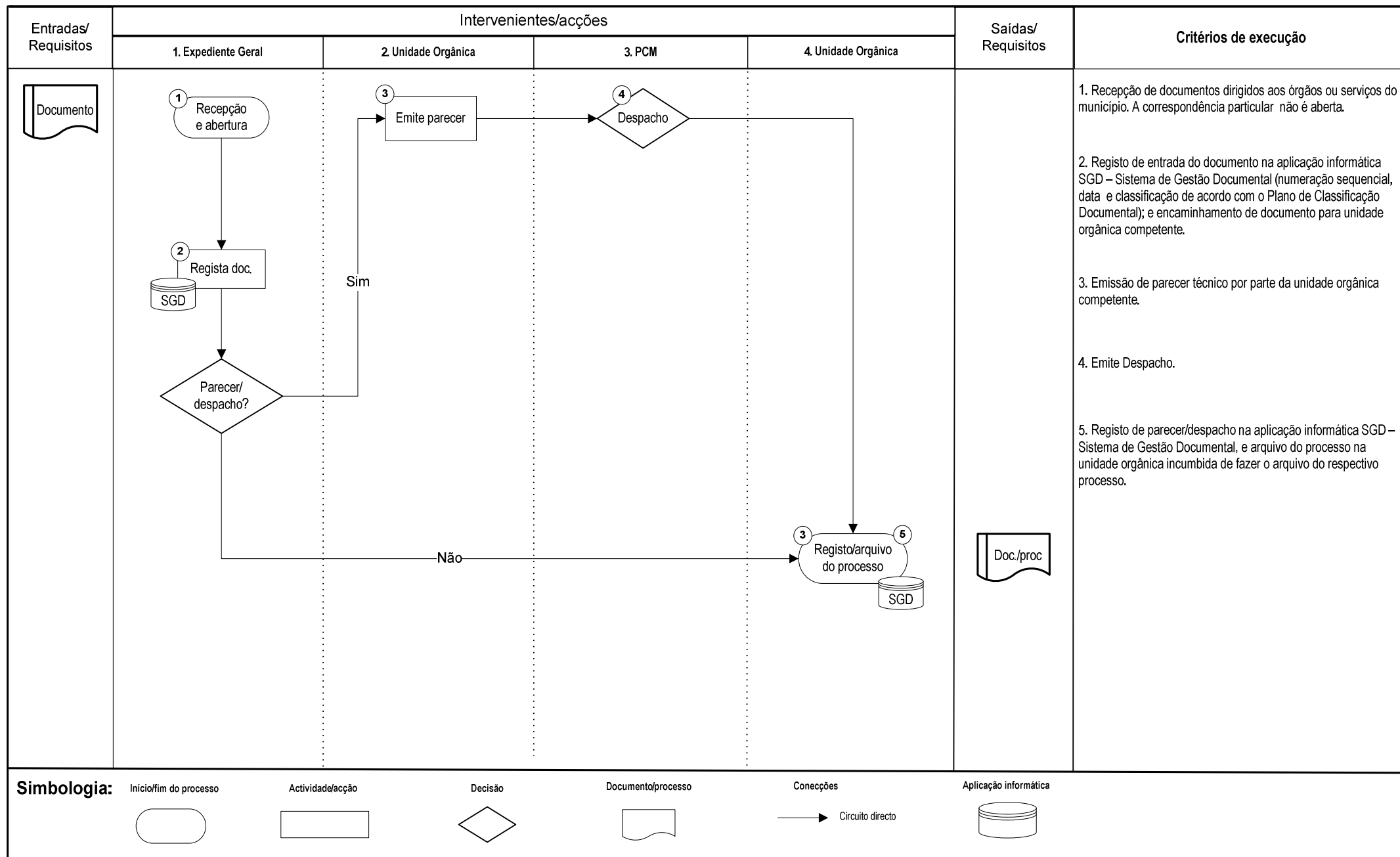
1. Executar o registo de entrada, classificação e encaminhamento dos processos no preciso momento em que a documentação é produzida;
2. Utilizar uma única ferramenta informática de gestão documental;
3. Centralizar as operações de registo de entrada, saída, classificação e encaminhamento dos processos numa única unidade orgânica – a Secção de Expediente Geral.

Com base nestas três premissas, apresentamos na página seguinte o fluxograma 2 como proposta de melhoria para a definição de um circuito documental alternativo ao representado no fluxograma 1.



**FLUXOGRAMA 2:** Proposta de melhoria do circuito documental – entrada de documentos

Pág.: 1 de 1  
Data: 2008/10/18



Estabelecendo uma análise comparativa dos fluxogramas 1 e 2 através do quadro seguinte (Quadro 5.), podemos observar que a quantidade máxima de acções ou passos cumprimos em cada um dos circuitos documentais representados é significativamente distinta.

Contudo, importa desde já esclarecer que a quantidade de acções que poderão estar associadas à tramitação dos processos decorre do número de intervenientes (entidades internas e externas) definido para cada processo específico e, por outro lado, da quantidade de acções executadas por parte de cada interveniente. Isto significa que através do exame minucioso da tramitação inerente a cada processo em concreto, o número de acções associadas poderá ser menor ou, pelo contrário, superior àquele que estabelecemos como referência para uma avaliação genérica do circuito documental da entrada de documentos na Organização em estudo.

Por outro lado, e sem diminuir o peso da tradição administrativa e das suas idiossincrasias operativas no âmbito da cultura de cada Organização, importa também recordar a influência das imposições burocráticas impostas pela própria legislação (CACHADA, 2005).

	Nº mínimo de acções	Nº máximo de acções
<b>Fluxograma 1</b>	4	10
<b>Fluxograma 2</b>	3	5

Quadro 6. Nº de acções do circuito documental representadas nos Fluxogramas 1 e 2.

Com base na observação do fluxograma 1, constata-se que a duplicação de acções (recepção do documento e tomada de conhecimento) exercidas por parte de alguns intervenientes na fase inicial de circulação interna dos processos, a par da ausência de um sistema de registo e classificação documental centralizado, afecta a eficiência do processo decisório. Em concreto, desde a execução da acção nº 1 até à acção nº 5, não é produzido qualquer acto administrativo relevante para o andamento dos processos. É apenas a partir da acção nº 5 que os processos são efectivamente integrados no sistema de arquivo da Organização e, paradoxalmente, devolvidos aos mesmos intervenientes associados às acções anteriores – repetindo-se, com efeito, os cinco primeiros passos desde que se inicia a circulação interna dos processos. A aproximação do número mínimo de acções entre o fluxograma 1 (4 acções) e o fluxograma 2 (3 acções) corresponde apenas aos casos em que se trata de correspondência recebida que normalmente não exige resposta, por exemplo, convites, divulgação de eventos e publicidade.

Na nossa proposta de melhoria do circuito documental, ilustrada através do fluxograma 2, a execução do registo de entrada e encaminhamento dos processos seria efectuada no preciso momento em que a documentação é produzida, e num único serviço (Expediente Geral), a partir do qual se encontrariam centralizadas as operações de gestão documental mais relevantes para a fase de produção e integração da informação orgânica no sistema de arquivo – registo de entrada e saída, classificação e encaminhamento dos processos.

Por outro lado, parece-nos que a utilização de uma única ferramenta informática de gestão documental poderia favorecer a normalização descritiva da informação e o controlo da circulação dos processos.

Assim, evitava-se a duplicação das acções de recepção, entrega/devolução e (re)encaminhamento do documento em tramitação entre os diversos intervenientes no processo.

Contrariando as teses de Dray (1994) e de Chiavenato (2004), a análise do circuito documental da entrada de documentos no Município da Lourinhã constitui, portanto, um óptimo exemplo de que a «reengenharia» nem sempre é sinónimo de uma mudança «drástica e radical» que acarreta uma inelutável redução do número de trabalhadores associados a determinados serviços e processos organizacionais ou do esvaziamento das suas competências. Neste caso, trata-se apenas de uma proposta de melhoria que visa incidir cirurgicamente no processo de produção e circulação dos documentos, com vista à eliminação de acções desnecessárias exercidas por parte de cada interveniente.

A adopção das propostas anteriormente apresentadas poderia contribuir, a montante, para uma gestão administrativa mais eficiente da tramitação dos processos e dos recursos tecnológicos utilizados durante a fase decisória e de integração dos documentos no sistema de arquivo da Organização.

Concluída a denominada «fase activa» dos processos, segue-se a transferência dos mesmos para o Sector de Arquivo. Esta operação implica necessariamente a transferência da custódia documental sobre os mesmos através da formalização de procedimentos estabelecidos na Portaria n.º 412/2001, de 17 de Abril, alterada e republicada pela Portaria 1253/2009, de 14 de Outubro, e no Regulamento do Arquivo Municipal da Lourinhã, respeitando-se o calendário anual de transferências anexo ao mesmo.

Em rigor, o circuito documental ou os circuitos documentais associados aos diferentes tipos de processos produzidos pelo Município da Lourinhã não terminam com o envio dos mesmos para o Sector de Arquivo. Pois os processos para ali transferidos poderão ser sempre requisitados para efeitos de consulta e/ou reprodução documental<sup>82</sup>, quer por parte dos clientes internos, quer pelos cidadãos-clientes externos.

Assim, e tendo em conta a relevância dos circuitos documentais directamente associados à gestão administrativa e corrente do próprio Sector de Arquivo e à sua articulação com os demais serviços, apresentamos, em anexo, os fluxogramas dos procedimentos de trabalho (anexo 2) e questionários complementares (anexo 3) executados pela equipa técnica afecta àquele sector, como exemplo da primeira experiência metodológica de reengenharia de processos enquadrada num projecto de formação-acção ministrada pela empresa *PriceWaterhouseCoopers – Assessoria de Gestão, Lda*.

---

<sup>82</sup> Excluindo-se os processos eliminados ao abrigo da legislação em vigor.

## 2.3 O suporte tecnológico

Conscientes de que na implementação ou melhoria de um sistema de gestão documental a parte organizativa deve sobrepor-se à componente tecnológica, não poderíamos, todavia, deixar de reflectir aqui acerca das aplicações informáticas utilizadas nos circuitos documentais da Organização em estudo.

Os programas SGD – Sistema de Gestão Documental – e SPO – Sistema de Processos de Obras – encontram-se instalados no servidor<sup>83</sup> informático do Município da Lourinhã e são suportados por duas bases de dados comuns: **a)** base de dados das entidades internas (unidades orgânicas e respectivos trabalhadores e dados pessoais e profissionais associados aos mesmos); e **b)** base de dados das entidades externas (fornecedores, clientes e parceiros).

No que concerne ao sistema de bases de dados produzidas pelo Sector de Arquivo Municipal, encontra-se igualmente instalado no servidor informático da Câmara Municipal da Lourinhã, pese embora o mesmo não funcione numa lógica de interoperabilidade com os programas SGD – Sistema de Gestão Documental – e SPO – Sistema de Processos de Obras. Este facto resulta necessariamente em repetição de tarefas e duplicação de informação relativamente às operações de registo de dados associados aos processos, uma vez que os mesmos são registados em diferentes programas e sistemas de gestão de bases de dados pertencentes à mesma Organização.

A somar a esta fragilidade funcional no sistema de produção e gestão de informação do Município da Lourinhã, acresce uma outra que urge igualmente corrigir: o incómodo para os seus clientes externos quando confrontados nos diversos actos de atendimento com a repetida solicitação de dados pessoais anteriormente solicitados e respectivamente registados por outros serviços ou, muitas vezes, pelo mesmo serviço.

---

<sup>83</sup> A gestão do servidor e manutenção de todo o *hardware* e *software* existente é da responsabilidade do Sector de Informática e Novas Tecnologias do Município da Lourinhã, ao qual compete portanto garantir a assistência técnica de todos os equipamentos informáticos que sejam património do Município da Lourinhã. Exceptuam-se do âmbito de competências e responsabilidades deste sector todas as anomalias de funcionalidade ou de eficiência derivadas dos *softwares* fornecidos por empresas privadas.

### 2.3.1 O programa SGD – Sistema de Gestão Documental

O SGD – Sistema de Gestão Documental – é um programa informático desenvolvido pela Associação de Informática da Região Centro (AIRC) com o intuito de gerir e controlar todos os processos que constituem os sistemas de arquivo (corrente, intermédio e histórico) das câmaras municipais suas clientes.

Todavia, tal como foi inicialmente referido, o programa SGD – Sistema de Gestão Documental – na verdade, não oferece uma articulação funcional e normalizada que efectivamente possibilitaria executar a gestão integrada e continuada de toda a documentação e informação produzida pelo Município da Lourinhã.

Os únicos campos de informação definidos, por exemplo, para a descrição e o controlo da documentação correspondente à fase pós-decisória designada no respectivo programa como «Locais de arquivo», são os seguintes:

The screenshot shows a software window titled "Locais de arquivo". On the left is a table with two columns: "Classificação" and "Pasta". Below the table, it says "Total - 1". On the right is a form with various input fields and buttons. The fields include: "Classificação:", "Pasta N.º:", "Observações:", "Auto N.º:", "Data do Auto de entrada:" (with a date picker), "Datas extremas:" (with "Início:" and "Fim:" sub-fields and date pickers), "Localização:" (with "Armário:", "Cota:", "Prateleira N.º:", "Estante N.º:", and "Volume:" sub-fields), "Endereço digital:" (with a checkbox and a text field), "Utilizado por:", "Classif. Arq./Assunto:", "Serviço:", "Serviço Emi./Req.:", "Funcionário:", and "Tipo processo:". At the bottom of the form are buttons for "Novo", "Apagar", "Guardar", "Fechar", and "Ajuda".

Figura 7 – Exemplo do formulário de descrição de documentos em fase de arquivo histórico no programa SGD – Sistema de Gestão Documental

Assim, os campos e funcionalidades definidos na aplicação para gerir a documentação correspondente à fase pós-genésica (arquivo histórico) são notoriamente insuficientes e, portanto, muito deslocados das reais necessidades que um moderno sistema de arquivo ou de gestão documental exige no que concerne, por exemplo, à gestão das transferências (guias de remessa), gestão dos depósitos, descrição documental, serviço de empréstimo (requisições) e pesquisa documental.

O programa SGD – Sistema de Gestão Documental – foi adquirido pelo Município da Lourinhã, juntamente com outros programas informáticos desenvolvidos pela AIRC, no ano de 2000.

Face a diversos constrangimentos internos supostamente motivados por uma certa resistência à mudança no que concerne à adopção desta nova tecnologia de trabalho, não foi possível implementar o programa SGD logo no momento subsequente à sua aquisição.

Por outro lado, importa desde já referir que quer nas suas primeiras versões, quer nas mais recentes, o programa SGD – Sistema de Gestão Documental – apresenta-se com ambiente de trabalho muito pouco (ou nada) “amigável”, isto é, com menus de pesquisa e registo pouco intuitivos e, portanto, de difícil percepção<sup>84</sup>. Estas ilações decorrem da nossa observação e experiência directa com aquela ferramenta na fase de testes e exploração na mesma.

Acresce que à semelhança de outras aplicações compradas à AIRC, o programa SGD – Sistema de Gestão Documental – foi desenhado de uma forma *standard* mas não adaptado subsequentemente à realidade orgânico-funcional de cada uma das autarquias suas clientes. Com efeito, as designações das unidades orgânicas que aparecem nos menus de pesquisa bem como nos formulários que são produzidos directamente a partir das mesmas, não representam a realidade da estrutura orgânica do Município da Lourinhã.

Deste modo, desvirtua-se diariamente a nomenclatura orgânica da instituição no processo de produção documental, não apenas em relação à informação que permanece registada nas próprias aplicações, mas, também, no que respeita àquela que é enviada para diversas entidades externas parceiras e/ou clientes do Município da Lourinhã. Consideramos, por conseguinte, que esta não conformidade será das que mais urge corrigir, pois, neste momento, coloca-se permanentemente em causa um dos aspectos mais importantes em matéria de gestão documental e, também, em termos de gestão da qualidade: a normalização e o controlo da informação.

Na figura seguinte, pode observar-se, por exemplo, a indicação do nível orgânico «Departamento» quando, na realidade, o órgão Câmara Municipal da Lourinhã nem sequer se encontra departamentalizado.

---

<sup>84</sup> Facto que, no nosso entender, também poderá ter motivado uma certa resistência inicial à adopção do programa SGD – Sistema de Gestão Documental – por parte do primeiro trabalhador incumbido para a utilizar.



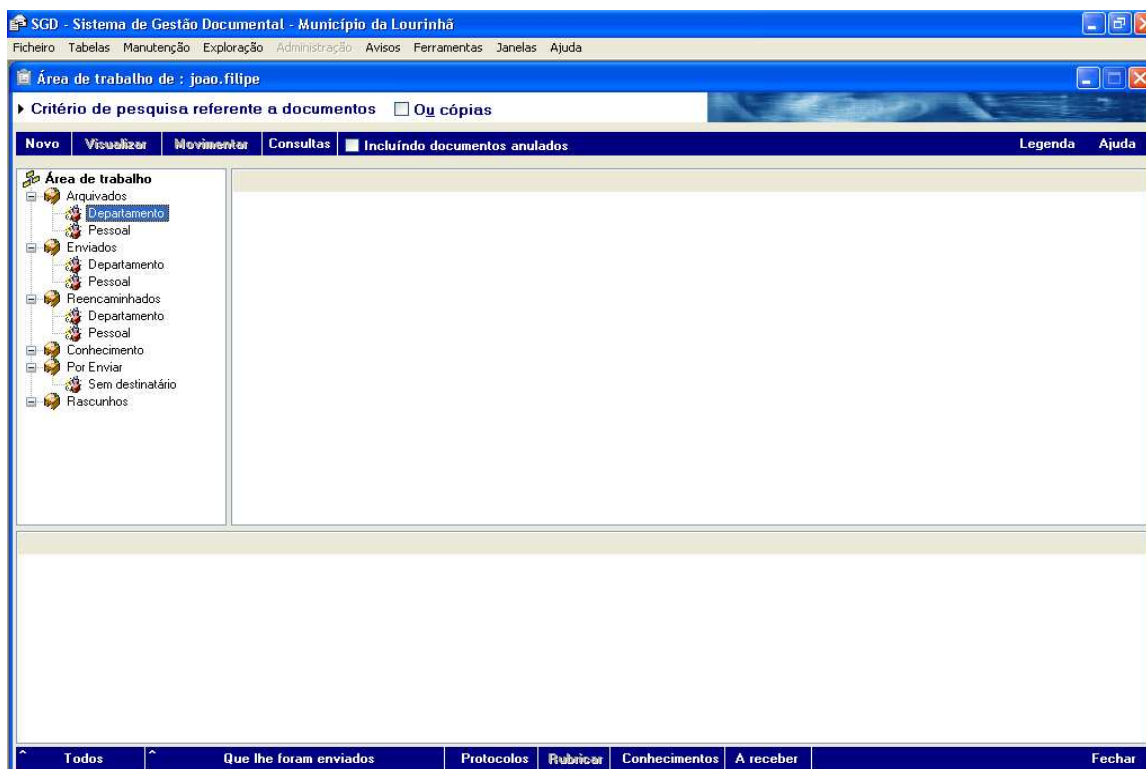


Figura 8 – Exemplo do interface de pesquisa de documentos no programa SGD – Sistema de Gestão Documental

Apesar das inconformidades anteriormente referidas, a Organização entendeu que o programa SGD – Sistema de Gestão Documental – deveria ser efectivamente implementado com o intuito de se desmaterializar os procedimentos relativos aos registos de entrada, encaminhamento e saída de documentos e, paralelamente, aumentar a eficácia e eficiência e o controlo da circulação dos processos em tramitação.

Assim, em 2005, foi constituída uma equipa de trabalho coordenada pelo chefe da Divisão Administrativa, sendo este coadjuvado pela chefe da Secção de Expediente Geral, um assistente administrativo e um arquivista no processo de implementação do programa informático SGD – Sistema de Gestão Documental.

Subsequentemente, foi solicitada formação à empresa AIRC sobre a aplicação de gestão documental em apreço no sentido de serem colocadas dúvidas específicas sobre a funcionalidade da mesma e apresentarem-se algumas sugestões de melhoria, designadamente, no que concerne às discrepâncias relativas à nomenclatura associada à estrutura orgânico-funcional do Município da Lourinhã.

Para rentabilizar o funcionamento desta aplicação e torná-la mais eficiente foi previamente desenvolvido um Plano de Classificação Documental com o objectivo de se definir uma linguagem normalizada e identificativa de todos os processos produzidos pela Organização e, desse modo, favorecer a «abordagem por processos», tal como se preconiza na norma ISO 9001:2008.

O plano de classificação é uma ferramenta estruturante do sistema de arquivo de uma Organização. Uma solução electrónica de gestão documental deverá ser desenhada com base num sistema de classificação que permita a gestão desmaterializada de documentos produzidos quer em suporte digital, quer em suporte de papel, de acordo com os critérios adoptados no quadro de classificação. Nessa medida, um sistema electrónico de gestão documental tem de suportar e ser compatível com o plano de classificação da organização<sup>85</sup>.

A metodologia utilizada para a concepção e implementação do Plano de Classificação Documental baseou-se na «análise funcional» da Organização em estudo, conforme as orientações estabelecidas na Norma Portuguesa 4438-1-2:2005.

Contudo, face à exaustividade descritiva inerente ao esquema de classificação que resultou da primeira versão daquele instrumento, o mesmo não foi implementado com sucesso. Apesar do quadro de classificação ter sido integralmente inserido no programa SGD – Sistema de Gestão Documental – a sua utilização foi precocemente abandonada por se considerar atrasar o processo de registo e encaminhamento dos documentos.

Por outro lado, também não foi possível encontrar um consenso entre aquela proposta de classificação e o esquema de classificação previamente existente no programa SPO – Sistema de Processos de Obras. Do ponto de vista arquivístico, entendeu-se que as designações das Séries/subséries documentais associadas ao âmbito funcional Urbanização e Edificação encontravam-se desajustadas da realidade.

A opção pela desconcentração das operações de registo documental (entrada, encaminhamento e saída de documentos) conduziu à criação de quatro “livros” de registo<sup>86</sup> em suporte digital no programa SGD – Sistema de Gestão Documental:

1. Livro de Expediente de Obras Particulares (Secção Administrativa de apoio à Divisão de Ordenamento do Território e Urbanismo);
2. Livro de Expediente de Recursos Humanos (Secção de Recursos Humanos);
3. Livro de Expediente Geral (Secção de Expediente Geral);
4. Livro de Facturas (Secção de Contabilidade).

---

<sup>85</sup> *Modelo de Requisitos para a Gestão de Arquivos Electrónicos – MoReq* (PORTUGAL. IAN/TT e II, 2002).

<sup>86</sup> A este propósito, importa desde já referir que o facto de se ter optado pela desconcentração física das operações de registo não obrigava a descentralização do sistema de registo – facto que, do ponto de vista da gestão documental, desfavorece a normalização de procedimentos de trabalho.

Deste modo, e depois de uma fase de transição que decorreu entre Outubro e Dezembro de 2005 em que o registo de entrada e encaminhamento de documentos foi cumprido no tradicional livro de registo em suporte papel e, ao mesmo tempo, no novo sistema de registo em suporte digital, em Janeiro de 2006, o programa SGD – Sistema de Gestão Documental – foi implementado, substituindo-se definitivamente o sistema tradicional de registo em suporte papel – pese embora com imensas incongruências e fragilidades operativas do ponto de vista da normalização interna de procedimentos de trabalho e, por outro lado, não esquecendo a desadequação do próprio programa informático às reais necessidades da Organização.

### 2.3.2 O programa SPO – Sistema de Processos de Obras

No que concerne ao programa SPO – Sistema de Processos de Obras – o mesmo foi implementado em 2001, ou seja, anteriormente à implementação do programa SGD – Sistema de Gestão Documental. O programa SPO – Sistema de Processos de Obras – é uma aplicação informática de gestão documental criada especificamente para gerir e controlar a tramitação associada aos Processos de Operações Urbanísticas – vulgo Processos de Obras Particulares.

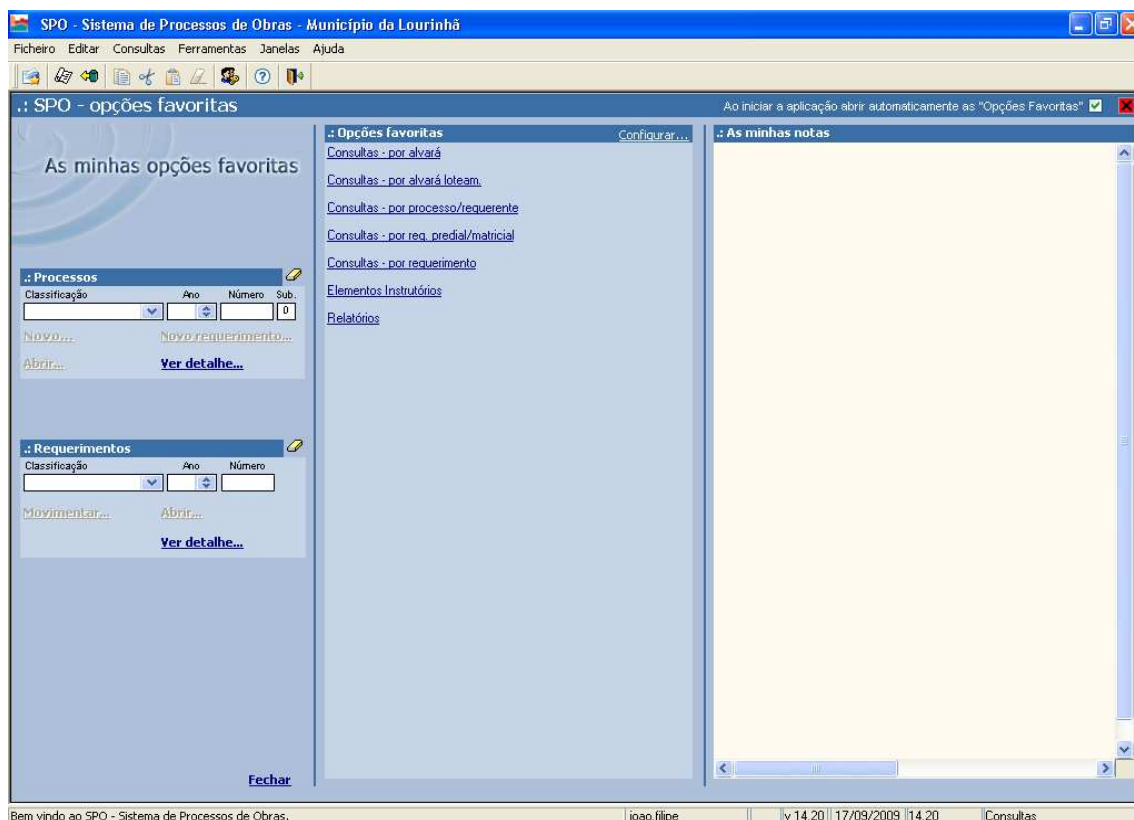


Figura 9 – Exemplo do interface de pesquisa no programa SPO – Sistema de Processos de Obras

Desta forma, o que existe na realidade são dois programas informáticos de gestão documental na mesma Organização, pese embora nenhum dos dois garanta uma gestão integrada ou continuada de toda a documentação e informação produzida. Por outras palavras, ambos os programas possuem funcionalidades de registo, controlo e pesquisa que se restringem ao âmbito do expediente administrativo da Câmara Municipal da Lourinhã não se contemplando, em nenhum dos dois, dispositivos programáticos de controlo e descrição orgânica continuada da documentação desde a fase «genésica» ou de produção, até a fase «pós-genésica» ou pós-decisória.

Do nosso ponto de vista, tal como referimos anteriormente, o Município da Lourinhã apenas deveria operar com um único *software* de gestão documental que incluísse os campos necessários para a produção normalizada de descrições arquivísticas e registos de autoridades e, por outro lado, que garantisse um controlo continuado da informação, isto é, da sua rastreabilidade, tal como se preconiza nas normas ISO 9001:2008 e NP 4438-1-2:2005. Uma ferramenta com aquelas características programáticas anularia a necessidade de se utilizar uma base de dados específica para apoiar a gestão e o controlo da documentação na fase pós-genésica, como se de uma Organização distinta se tratasse.

Todavia, face à inexistência de tal ferramenta informática e dado o facto da Organização não entender a aquisição de uma nova aplicação como prioritário, bem como a aparente indisponibilidade da AIRC para inovar as suas aplicações, a equipa técnica do Sector de Arquivo Municipal, tal como referido no início do presente capítulo, desenvolveu um sistema de gestão de bases de dados criadas com recurso ao programa *Access* no sentido de responder às principais necessidades de controlo e pesquisa da documentação transferida para aquele sector.

### 2.3.3 As bases de dados do Arquivo Municipal

O sistema de gestão das bases de dados dos processos transferidos para o Sector de Arquivo Municipal criado com recurso ao programa *Microsoft Office Access 2004* é constituído por diversas tabelas de suporte que se encontram interligadas, partilhando expressões de registo comuns previamente definidas, e por diversos menus (interface) que remetem para formulários de pesquisa e visualização de conteúdos elaborados recentemente com o intuito de agilizar a recuperação da informação num ambiente mais amigável e intuitivo.



Figura 10 – Exemplo do menu inicial de pesquisa e registo na Base de Dados do Arquivo Municipal da Lourinhã

As melhorias mais relevantes recentemente efectuadas nestas bases de dados, no sentido de melhorar a eficácia do atendimento efectuado a partir do Sector de Arquivo, são as seguintes: **a)** possibilidade de associação de ficheiros de imagem em formato PDF resultantes de digitalizações diariamente efectuadas sobre algumas das tipologias documentais associadas à série de processos mais requisitada: processos de obras particulares (plantas de arquitectura, planta de implantação, planta de localização, memória descritiva, alvará de construção e alvará de utilização); e **b)**

navegar directamente do formulário de resultados de pesquisa da base de dados do Arquivo Municipal para o programa SPO – Sistema de Processos de Obras – sem necessariamente ter que se fechar ou minimizar a respectiva janela.



Figura 10.1 – Exemplo do primeiro desdobramento do menu de pesquisa e registo na Base de Dados do Sector de Arquivo Municipal da Lourinhã

Pese embora seja igualmente possível efectuarem-se outro tipo de registos e pesquisas associadas a outras séries de documentais (processos de obras municipais e processos de funcionários desvinculados), bem como às respectivas bases de dados de controlo da circulação dos mesmos (guias de remessa e requisições internas e externas), tem sido dedicada uma maior atenção à base de dados de «processos de obras particulares» motivada pelas necessidades de pesquisa dos clientes internos e externos do Sector de Arquivo Municipal.

Assim, a inclusão de novas tabelas, formulários e respectivas funcionalidades de pesquisa e descrição documental no sistema de gestão das bases de dados produzidas pelo Sector de Arquivo, tem sido norteadada pelas principais necessidades de pesquisa e controlo documental que se apresentam àquele sector.





Figura 10.2 – Exemplo do segundo desdobramento do menu de pesquisa de processos de obras particulares na Base de Dados do Sector de Arquivo Municipal da Lourinhã

Figura 10.3 – Exemplo do terceiro desdobramento do menu de registo de processos de obras particulares na Base de Dados do Sector de Arquivo Municipal da Lourinhã



Todavia, quer a Base de Dados do Sector de Arquivo quer os programas SGD – Sistema de Gestão Documental – e SPO – Sistema de Processos de Obras – não possuem os requisitos para a produção de metainformação que garantam a interoperabilidade entre sistemas (PORTUGAL. IAN/TT, 2006), nem tampouco foram desenhadas com base no *Modelo de Requisitos para a Gestão de Arquivos Electrónicos – MoReq* (PORTUGAL. IAN/TT e II, 2002).

Acresce o facto de que os dados de identificação e descrição dos processos de obras particulares produzidos a partir de 2001 são presentemente inseridos quer nas bases de dados que suportam o SPO – Sistema de Processos de Obras – desde que os processos são produzidos e se inicia a sua tramitação – quer nas bases de dados do Arquivo Municipal – no momento subsequente à transferência da custódia documental dos mesmos para aquele sector. Este facto resulta consequentemente em repetição de tarefas de registo (ineficiência e perdas de tempo), e duplicação de informação comum à mesma Organização, sobrecarregada no mesmo servidor informático.

Apesar do sistema de gestão das bases de dados do Sector de Arquivo permitir hoje responder de uma forma satisfatória às prioridades de registo e pesquisa de informação associada aos pedidos diariamente dirigidos àquele sector, está todavia muito longe de poder ser considerada uma verdadeira ferramenta de suporte para a gestão integrada e continuada de toda a documentação/informação de natureza arquivística produzida e acumulada pelo Município da Lourinhã.

Assim, consideramos que urge efectuar uma melhoria estrutural no suporte tecnológico do sistema de arquivo ou de gestão documental do Município da Lourinhã, uma vez que o conceito de «arquivo» não se reduz à documentação de conservação definitiva produzida tradicionalmente em suporte de papel, mas sim a qualquer tipo de documento ou «conjunto orgânico de documentos, independentemente da sua data, forma e suporte material, produzidos ou recebidos por uma pessoa jurídica, singular ou colectiva, ou por um organismo público ou privado, no exercício da sua actividade e conservados a título de prova ou informação.» (NP 4041:2005: 5).

Para além dos aspectos inerentes à funcionalidade do suporte tecnológico do sistema de gestão documental, bem como em relação à questionável opção por se subdividir o sistema de registo de processos em quatro “livros” de registo – ainda que em suporte digital – e execução das respectivas operações de expediente em quatro unidades orgânicas distintas, importa também referir que, anteriormente à implementação daquelas tecnologias, o circuito documental na Organização em estudo apresentava já diversas fragilidades que, tal como procurámos demonstrar, prendem-se directamente com a tradição administrativa da mesma.

## **2.4 Pontos fortes, pontos fracos e oportunidades de melhoria**

De facto, na sequência da introdução das novas Tecnologias da Informação e Comunicação no Município da Lourinhã, iniciada em 1999, que coincidiu com a criação do Gabinete de Informática e a afectação de um técnico àquela área funcional, é possível testemunhar-se hoje uma melhoria significativa nos métodos de trabalho, especialmente no que concerne à pesquisa e à recuperação da informação.

Por outro lado, importa destacar a sensibilidade da Organização para a relevância da gestão documental manifestada através do processo de recrutamento e contratação de dois técnicos de arquivo, iniciado em 2004.

O facto do Sector de Arquivo se encontrar sob dependência directa da Divisão Administrativa, à qual respondem igualmente a Secção de Expediente Geral, o Sector de Informática e Novas Tecnologias da Informação e o Sector de Modernização Administrativa, deverá ser igualmente encarado como um ponto forte e um aspecto facilitador para se modernizar o sistema de gestão documental da Organização.

Destaque-se ainda o esforço, disponibilidade e investimento técnico manifestados por parte da equipa que constitui o Sector de Arquivo Municipal no que concerne à implementação de medidas de normalização e simplificação de procedimentos, designadamente ao nível dos arquivos correntes, a saber:

- ✓ Implementação do Regulamento do Arquivo<sup>87</sup> Municipal da Lourinhã – contém: definição da Política de Gestão Documental, Missão, Visão e Valores (2004-2007);
- ✓ Uniformização da identificação de processos e respectivas unidades de instalação utilizadas nos serviços (2005);
- ✓ Implementação do Plano de Classificação Documental e Instruções de Trabalho conexas elaboradas com base na análise funcional da Organização – (2005-2006);
- ✓ Qualificação dos recursos humanos, através da participação em diversas acções de formação profissional sobre «Modernização administrativa», «Simplificação e processos e procedimentos» e «Gestão da Qualidade» (2004-2008);

---

<sup>87</sup> O Regulamento do Arquivo e o Plano de Classificação, segundo a NP 4438-2:2005, são dois instrumentos fundamentais para a sustentação do sistema de arquivo através do controlo documental normalizado efectuado com base numa abordagem funcional aos processos orgânicos existentes.

- ✓ Participação em diversas reuniões dinamizadas pelo Sector de Modernização Administrativa (SMA), para definição de metodologias de trabalho e avaliação qualitativa das acções de formação ministradas pela empresa *PriceWaterhouseCoopers – Assessoria de Gestão, Lda.* no âmbito do «Projecto de Modernização Administrativa e Simplificação dos Serviços (MASS)» (2007-2008) desenvolvido no Município da Lourinhã;
- ✓ Mapeamento de processos através da elaboração de fluxogramas e de preenchimento de questionários complementares associados aos mesmos (2007-2008).

Não obstante, do ponto de vista da normalização e racionalização dos procedimentos de trabalho subsistem diversas fragilidades operativas e tecnológicas que, tal como procurámos evidenciar, afectam a eficiência do circuito documental na Organização e, conseqüentemente, o atendimento prestado aos seus clientes.

Relativamente ao suporte tecnológico do sistema de gestão documental do Município da Lourinhã, o que existe é um conjunto de bases de dados e aplicações informáticas sectoriais desarticuladas que não possuem requisitos de interoperabilidade e normalização descritiva comuns, não funcionado, portanto, como “vasos comunicantes” da mesma Organização.

O Sector de Arquivo opera com um sistema de gestão de bases de dados criadas com recurso ao programa *Microsoft Office Access 2004* estruturado com tabelas próprias de entidades e de expressões de registo predefinidas, no sentido de apenas responder às principais necessidades de controlo e pesquisa da documentação transferida para aquele sector (fase pós-decisória). Este facto resulta em redundância de procedimentos de trabalho e duplicação de informação sobrecarregada no mesmo servidor informático, porquanto previamente registada a montante do circuito documental através dos programas SGD – Sistema de Gestão Documental – e SPO – Sistema de Processos de Obras – (fase genésica ou decisória).

O suporte tecnológico actualmente existente não oferece, por conseguinte, condições para executar uma gestão integrada ou continuada de toda a documentação/informação produzida e acumulada pelo Município da Lourinhã.

Para que as nossas ilações relativamente ao suporte tecnológico existente não soem a meras especulações teóricas ou críticas avulsas por parte de quem, efectivamente, não é especialista em informática, propomos a aplicação do questionário de auto-avaliação em conformidade com as recomendações definidas

no *Modelo de Requisitos para a Gestão de Arquivos Electrónicos – MoReq* (PORTUGAL. IAN/TT e II, 2002).

Tendo em conta as especificidades técnicas dos dois domínios em questão, Informática e Arquivística, segundo aquele modelo de análise, o preenchimento completo do mesmo, bem como a subsequente análise das respostas, deverão ser efectuados por um arquivista e um técnico responsável pelas TIC e respectiva infraestrutura tecnológica da Organização em questão (PORTUGAL. IAN/TT e II, 2002: 7).

A interpretação dos resultados que se obtiverem com a aplicação deste questionário servirá como um diagnóstico do sistema electrónico de gestão documental, pelo que o mesmo deverá ser devidamente documentado, sistematizando-se toda a informação num relatório interno a partir do qual se poderá justificar o investimento para a aquisição de um novo sistema, ou apenas para a melhoria de certas componentes do sistema existente (NP 4438-2:2005: 14 – Etapa F).

A avaliação do suporte tecnológico do sistema de gestão documental do Município da Lourinhã exige, portanto, um esforço mútuo de cooperação e trabalho em equipa, nem sempre alcançado, seja por indisponibilidade de agenda, seja por preconceitos arraigados relativamente à função de Arquivo e do papel do arquivista na Organização, ainda associados a uma tradição monolítica de conservação e custódia dos documentos «ligada durante mucho tiempo a los Archivos históricos» (HEREDIA HERRERA, 2007: 53).

Do ponto de vista organizativo, o facto de se ter optado pela desconcentração administrativa das operações de registo não obrigava a descentralização do sistema de registo. À pulverização das operações de registo no programa informático SGD – Sistema de Gestão Documental – acresceu a criação de quatro diferentes sistemas de numeração automatizada de processos, pelo que não foi uma acção unânime.

Esta opção dificulta sobremaneira a uniformização de critérios de gestão documental e coloca desde logo em causa «o principio da unidad registral» (CRUZ MUNDET, 2006).

O escasso investimento relativamente ao desenvolvimento da potencial vertente cultural do Arquivo Municipal da Lourinhã é um dos pontos fracos sobre o qual importa igualmente reflectir. A este propósito, e sem diminuir a importância dos projectos cumpridos entre 2005 e 2008, destacam-se apenas as seguintes actividades:

- ✓ Realização de três estágios de apoio à investigação e pesquisa documental, celebrados ao abrigo de um protocolo firmado entre a Câmara Municipal da Lourinhã e o Grupo de Estudos e Pesquisas Subaquáticas (GEPS) de Peniche (2005 – 2006), nos quais participaram, em momentos distintos, dois grupos de estudantes do curso de História, variante de Arqueologia, pertencentes à Universidade de Coimbra e à Universidade de Lisboa.
- ✓ Orientação de quatro estágios ao abrigo do programa *Projovem*. O projecto Projovem é um programa de ocupação de tempos livres promovido pelo Sector de Juventude, cujo principal objectivo é oferecer aos jovens do Município da Lourinhã a oportunidade de desenvolverem competências profissionais durante as férias escolares, colaborando com os diversos serviços da Câmara Municipal. Assim, o Sector de Arquivo Municipal tem acolhido e orientado diversos estagiários desde 2007, os quais têm colaborado com os técnicos deste sector nos processos de informatização, digitalização e higienização documental.
- ✓ Apoio ao projecto de investigação desenvolvido pelo Dr. Raphael Costa da McMaster University – Department of History, Ontario, Canada – na fase de recolha e pesquisa documental, o qual deu origem a um ensaio académico com o título «*Lourinha's Novo Mercado Municipal and Portugal's Move to Modernity, 1960-1990*».

Assim, pela parte do Sector de Arquivo, constata-se uma maior aposta nas actividades técnicas de apoio aos serviços (clientes internos), isto é, centrada nos aspectos da organização e gestão do arquivo corrente da Organização, que contrasta com um reduzido investimento a jusante do sistema de arquivo, isto é, na oferta cultural através da criação de outros produtos, por exemplo: organização de exposições e actividades temáticas; criação de uma linha editorial com publicações de textos e estudos desenvolvidos com base em fontes documentais existentes no Arquivo Municipal da Lourinhã, etc.

No que concerne à divulgação dos recursos de informação existentes no Arquivo, só muito recentemente foi implementada uma *webpage* no site do Município da Lourinhã (Setembro de 2009), a partir da qual o cidadão-cliente poderá ter conhecimento dos serviços prestados pelo Arquivo, modo de acesso à informação, legislação específica, e objectivos do serviço. Nesta *webpage* o cidadão-cliente poderá ainda visualizar um separador de FAQ's (dúvidas frequentes) e preencher um

formulário electrónico de dúvidas e sugestões que será automaticamente encaminhado para o e-mail do próprio Sector de Arquivo Municipal.

Finalmente, importa também tecer aqui algumas considerações relativas às características do espaço físico consignado para a conservação dos documentos. Pois, o volume e taxa de crescimento bem como as características físicas das instalações para o armazenamento dos documentos de arquivo são factores decisivos para garantir a sua plena utilização, protecção (segurança e confidencialidade), e acessibilidade (NP 4438-2:2005: 29 – 30).

A nossa análise recai sobre duas dimensões físicas distintas. A primeira, diz respeito à necessidade de espaço físico permanente para conservação dos processos em fase activa inerente a todas as unidades administrativas de apoio aos serviços técnicos do Município da Lourinhã – desconsiderada, por exemplo, no «Projecto de Reorganização dos Serviços» (2008-2009). Neste projecto, que teve a virtude de melhorar o atendimento ao cidadão-cliente externo<sup>88</sup>, não foram, porém, considerados os cálculos de crescimento anual de determinadas séries documentais devidamente assinalados no *Diagnóstico ao Edifício do Arquivo Municipal da Lourinhã* (2007)<sup>89</sup>, e no qual se advertiu também para a sobrelotação dos depósitos de arquivo e o impacto que este facto iria surtir nos serviços de apoio administrativo que apresentam um maior índice de produção documental – a Secção de Apoio Administrativo à Divisão de Ordenamento do Território e Urbanismo, a Secção Administrativa de Apoio à Divisão de Obras Municipais, o Sector de Concursos (Divisão Administrativa), e a Secção de Contabilidade (Divisão de Gestão Financeira).

A segunda dimensão de análise prende-se com o espaço físico no qual se encontra presentemente toda a documentação acumulada pela Organização entre 1864 e 2007.

Apesar das recomendações técnicas vertidas no relatório supra mencionado, a Organização continua a desconsiderar a urgência de uma solução definitiva para a preservação física da documentação acumulada, o que exige, forçosamente, a construção de um edifício de raiz ou a adaptação projectada de um espaço existente que ofereça as condições necessárias para o devido efeito<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Sobre o qual reflectimos no ponto 3.1 do presente estudo, dedicado à análise do projecto de implementação do «Balcão do Múncipe».

<sup>89</sup> Ver anexo IV.

<sup>90</sup> Entre 2008 e 2009 registaram-se cinco reclamações directamente formalizadas no Livro de Reclamações existente no Sector de Arquivo Municipal da Lourinhã, por parte de diversos cidadãos-clientes. Todas as reclamações formais e informais incidem sobre o mesmo aspecto: ausência de condições físicas de acolhimento para consulta de processos.

Naquele relatório foi apresentada uma análise das condições físicas de armazenamento da documentação acumulada, com base no estudo e desenvolvimento dos seguintes aspectos:

- ✓ Localização e factores ambientais exógenos;
- ✓ Caracterização do actual edifício: configuração interna do espaço;
- ✓ Deficiências ergonómicas (espaço de atendimento ao público e tratamento técnico da documentação);
- ✓ Agentes de deterioração identificados;
- ✓ Volume total da documentação existente;
- ✓ Capacidade de armazenamento;
- ✓ Previsão do crescimento anual;
- ✓ Propostas de intervenção e medidas de prevenção em curso;
- ✓ Subsídios para um projecto de construção de um novo edifício.

Por força do projecto de construção do novo edifício para a Biblioteca Municipal, a qual será edificada no terreno onde actualmente se encontra o Arquivo Municipal, o executivo camarário decidiu que a documentação acumulada naquele espaço (1860-2008) deverá ser transferida para um armazém alugado a uma empresa privada, ao abrigo de um contrato de arrendamento de cinco anos. O respectivo armazém apresenta uma área de 216 m<sup>2</sup> e 7 metros de pé direito.

Trata-se de um espaço constituído por uma estrutura metálica (paredes e tecto) que naturalmente não foi projectado para armazenar documentos de arquivo, pelo que presumimos ser desadequado para manter as condições de climatização (controlo de humidade e temperatura) que se exigem para a preservação documental.

Por outro lado, a sua localização, ainda mais afastada do edifício dos Paços do Município, prejudicará quer os clientes internos face à constante necessidade de pesquisa e devolução de processos ao Sector de Arquivo, quer os cidadãos-clientes externos que diariamente se dirigem àquele sector mormente para efeitos de pedidos de reprodução e autenticação de documentos inerentes à série de processos de obras particulares ali acumulada (1934-2008).

Tendo em conta o crescente volume de documentação em suporte papel com valor probatório que ainda hoje se produz e, por outro lado, a preservação do património documental existente, importa não desconsiderar a vertente física do sistema de arquivo do Município da Lourinhã.

Por outro lado, o recente aumento da procura de recursos de informação existentes no Arquivo Municipal, especialmente por parte dos cidadãos-clientes externos do Município da Lourinhã, parece-nos justificar um investimento de fundo num espaço físico que dignifique aquele serviço, a par de uma maior aposta no potencial cultural subjacente ao mesmo.

Em suma, face à diversidade de constrangimentos técnicos e operativos associados a uma realidade orgânica complexa e funcionalmente multifacetada, composta por uma grande variedade de actividades e serviços prestados quer aos clientes internos, quer ao cidadão-cliente externo, preconizamos pois uma abordagem sistémica a partir da gestão documental, à qual subjaz o sistema de arquivo e o sistema tecnológico como pilares estruturantes de um sistema de gestão da qualidade (SGQ).



Figura 11 – Abordagem sistémica na perspectiva da gestão documental

Deste modo, rejeitamos a forma como no senso comum e, particularmente, no seio da Organização em análise, é ainda por vezes entendido o conceito de Arquivo: para alguns (poucos), o lugar onde por excelência se conserva o conhecimento e a história das instituições e, para outros (muitos), o derradeiro lugar do “arquivo morto”, onde são depositados os documentos moribundos ou já sem vida.



Mas a melhoria contínua do sistema de gestão documental do Município da Lourinhã não se reduz ao âmbito do conhecimento arquivístico, nem apenas ao domínio da informática, sendo mais profícuo e iluminado o caminho que se trilhar a partir da convergência de esforços, partilha de experiências e domínios técnicos distintos.

Nesse sentido, como oportunidade de melhoria dos aspectos assinalados ao longo deste capítulo, propomos a constituição de um grupo de trabalho composto por elementos da Secção de Expediente Geral (SEG), Sector de Arquivo Municipal (SAM), Sector de Modernização Administrativa (SMA), e Sector de Informática e Novas Tecnologias da Informação (SINTI), coordenado pelo respectivo Chefe da Divisão Administrativa (DA), com o intuito de se agir de uma forma mais cabal e concertada em torno das disfunções anteriormente identificadas no sistema de arquivo, e/ou outras que eventualmente nos tenham escapado.

### 3. O Sistema de Gestão da Qualidade do Município da Lourinhã

Em 2008, o Município da Lourinhã iniciou um processo de remodelação dos serviços com o intuito de concentrar num só espaço os diversos serviços de atendimento que até então se encontravam dispersos pelo edifício dos Paços do Concelho.

Segundo o Plano de Actividades de 2009 do Município da Lourinhã «o conceito de Balcão do Múncipe (BM) idealizado foi descrito como um produto que integrava **inovação e conforto** para o utente, indo de encontro ao conceito de **atendimento integrado** e aplicando a **gestão por processos**» (2009: 2).

Neste contexto a implementação de um sistema de gestão da qualidade (SGQ) é desde logo definido como suporte do «Projecto de Reorganização dos Serviços» do Município da Lourinhã.

Os serviços de apoio administrativo «encontram-se dispersos por alguns espaços, de referir o edifício dos Paços do Concelho, o edifício do Mercado Municipal e o antigo edifício dos Paços do Município. Este facto fazia com que não houvesse (...) uma uniformização no atendimento, o que podia trazer constrangimentos, aos serviços e utentes, relacionados com o cumprimento de prazos, com alguns trâmites processuais, com a eficácia e eficiência na resolução dos assuntos, entre outros» (2009: 3-4).

O Balcão Único do Município da Lourinhã, constituído em Junho de 2009, formalmente designado por Balcão do Múncipe (BM), articula-se com os seguintes serviços:

- a) Associativismo;
- b) Taxas e Licenças;
- c) Obras Particulares;
- d) Água e Saneamento;
- e) Educação;
- f) Acção Social;
- g) Actividades Culturais e Desportivas;
- h) Cobrança.

Pese embora o público-alvo do Balcão Único de atendimento seja o «múncipe» e, por isso, a justificação para a sua designação oficial ter sido «Balcão do Múncipe», importa referir que qualquer cidadão-cliente, seja na qualidade de pessoa singular ou na qualidade de pessoal colectiva, poderá dirigir-se ao mesmo sem necessariamente possuir o estatuto de múncipe, isto é, com residência ou morada fiscal no Município da Lourinhã.

Assim, «o conceito de Balcão Único estava relacionado com a concentração da prestação de serviços num único espaço de atendimento (...) ao cidadão, ou seja, que representaria a primeira e a última fase da maioria dos processos que dão entrada na Organização, da qual o Balcão será o rosto.» (2009: 3 e 4)

Não obstante a pertinente preocupação vertida no documento supra citado, esquecido ficou não apenas o edifício onde presentemente opera o Sector de Arquivo Municipal, mas em especial os serviços que este presta diariamente ao cidadão-cliente, uma vez que o mesmo possui atribuições de apoio administrativo e de atendimento directo ao público, ou seja, servindo paralelamente os clientes internos e os clientes externos do Município da Lourinhã.

O Sector de Arquivo Municipal garante o atendimento para o acesso (consulta e reprodução) de toda a documentação de conservação definitiva acumulada entre 1860 e 2008; mas, sobretudo, e em maior volume, a consulta e reprodução autenticada de documentos para efeitos de pagamento de IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis), designadamente, documentação conexas aos processos de obras particulares (peças desenhadas e escritas), tendo em conta que é no edifício onde opera aquele sector que se encontram depositados todos os processos de obras particulares acumulados desde o ano de 1934 até ao ano de 2008.

A média anual de atendimentos (empréstimos, pedidos de consulta e reprodução documental no próprio espaço físico, através de telefone ou por *e-mail*) efectuados por parte daquele sector é de 3200 atendimentos.

Todavia, aquilo que importa abordar no âmbito do presente estudo é mais o Arquivo da Organização à luz de uma perspectiva sistémica, isto é, centrando a análise no sistema de arquivo ou de gestão documental como suporte do sistema de gestão da qualidade, e não tanto discorrer acerca do funcionamento do Sector de Arquivo Municipal enquanto serviço técnico e de apoio administrativo.

### **3.1 Implementação do Balcão do Múncipe**

O projecto de implementação do Balcão do Múncipe foi programado de uma forma faseada pelo que se pretende materializar o mesmo em sete fases distintas. A cada uma das fases correspondem diferentes acções, actividades e objectivos que sustentarão a execução do mesmo.

De uma forma sistematizada, apresenta-se em seguida as actividades inerentes a cada uma das fases do projecto em apreço, salvaguardando-se desde já que as fases 1, 2, 3 e 4 já foram cumpridas, encontrando-se fase 5 presentemente em execução, coincidindo, portanto, com o desenvolvimento do nosso estudo.

**Na Fase 1** – Apresentação e Diagnóstico – pretendia-se que os trabalhadores dos diferentes serviços conhecessem o projecto na generalidade, e fizessem propostas de melhoria, com o objectivo de aperfeiçoar todos os pontos fracos do projecto.

**Na Fase 2** – Adaptação Física do Espaço – procedeu-se à remodelação dos diferentes espaços de funcionamento dos serviços, conforme o projecto aprovado por todos os dirigentes, e depois da colaboração de todos os serviços. Todas as alterações físicas foram projectadas para que se cumprissem os objectivos orientadores deste projecto. Nesta fase, deu-se prioridade às alterações que não implicassem obras, para só depois iniciar as diferentes obras necessárias. Todas as alterações foram estudadas ao pormenor, pois os serviços tiveram que assegurar as suas actividades, e o atendimento dos utentes não poderia encerrar.

**Na Fase 3** – Processo de mobilidade interna – foi nomeado um grupo de trabalho pelo Executivo Camarário. Esse grupo apresentou uma proposta com base nas premissas transmitidas pelo Executivo. Depois da proposta ser aprovada, e debatida no seio do Executivo, foi submetida à consideração dos Chefes de Divisão.

**Na Fase 4** – Recrutamento da Equipa para o Balcão do Múncipe – o objectivo foi fazer cumprir as alterações aprovadas na fase anterior. O recrutamento interno seria uma primeira etapa e, posteriormente, caso houvesse necessidade seriam desenvolvidos os procedimentos para um recrutamento externo.

**Na Fase 5** – Formação – pretende-se que a equipa que compusesse o Balcão do Múncipe adquira a formação necessária para o exercício das suas funções. Neste sentido, a formação terá dois moldes diferentes. Uma parte da formação será interna, sendo ministrada pelos diferentes serviços. A outra parte estará directamente relacionada com a aquisição de formação externa, onde o principal objectivo será a

qualificação do atendimento da Organização, e posterior reconhecimento através da sua certificação.

**Na Fase 6** – Implementação – o maior objectivo é a inauguração e divulgação do Balcão do Múncipe. A divulgação deverá ser coordenada por uma equipa, pois pretende-se que tenha grande impacto ao nível local e regional.

**Na Fase 7** – Avaliação e Melhoria Continua – o objectivo é verificar os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças do projecto. A metodologia adoptada incluirá a realização de questionários aos trabalhadores envolvidos, e aos clientes. Serão também realizadas reuniões com diferentes grupos de trabalhadores.

### 3.2 Os Objectivos e a Estratégia

A Câmara Municipal da Lourinhã no Plano de Actividades de 2009, para o Sector de Modernização Administrativa, definiu os seguintes objectivos estratégicos:

- a) Implementar um projecto de elevada qualidade na Organização;
- b) Envolver os trabalhadores<sup>91</sup> num projecto de mudança e modernização administrativa;
- c) Iniciar um processo de modernização, que deve ter como objectivo a melhoria contínua dos serviços;
- d) Definir instrumentos de gestão e indicadores que lhe permitam quantificar e medir o desempenho dos serviços e dos seus funcionários;
- e) Dotar a Organização dos requisitos necessários à futura implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade;
- f) Dotar os trabalhadores envolvidos no projecto, de conhecimentos e capacidades, possibilitando a sua participação na gestão de processos, avaliação e detecção de oportunidades na melhoria dos mesmos.

Para a prossecução dos objectivos supra descritos, foi paralelamente definido um conjunto de acções a desenvolver.

Os quadros seguintes relacionam os objectivos estratégicos com os objectivos específicos e com as acções a desenvolver.

---

<sup>91</sup> A expressão «trabalhadores» surge na Lei 12-A de 2008 que «estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas», e substitui a clássica designação de «funcionários públicos», apesar de esta “substituição” não ser explícita.

Objectivos Estratégicos	Objectivos Específicos	Unidade Orgânica
Implementar um projecto de elevada qualidade na Organização	Desenvolver um projecto de Formação-acção	SMA
Envolver os trabalhadores num projecto de mudança e modernização administrativa	Implementar o Balcão do Município	SMA
Iniciar um processo de modernização, que deve ter como objectivo a melhoria contínua dos serviços	Implementar os requisitos da NP ISO 9001:2008	SMA
Definir instrumentos de gestão e indicadores que lhe permitam quantificar e medir o desempenho dos serviços	Implementar a Certificação da NP ISO 9001:2008	SMA
Dotar a Organização dos requisitos necessários à futura implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade	Desenvolver um projecto de Formação-acção	SMA
Dotar os trabalhadores envolvidos no projecto, de conhecimentos e capacidades, possibilitando a sua participação na gestão de processos, avaliação e detecção de oportunidades na melhoria dos mesmos	Desenvolver um projecto de Formação-acção	SMA

Quadro 7. Objectivos do Sector de Modernização Administrativa (2009)

Igualmente relevante para o processo de implementação do Balcão do Município (BM) considerou o Sector de Modernização Administrativa traçar as acções a desenvolver antes e depois do mesmo.

Período	Objectivo Específico	Acções a Desenvolver
Antes	Implementar o Balcão do Munícipe (BM)	Criar uma equipa sólida, constituída por trabalhadores motivados e com perfil para desenvolverem actividades relacionadas com o atendimento;
		Implementar uma reorganização de processos, ou seja, a transferência de processos, que antes pertenciam a determinados serviços, para o BM
		Contratar/nomear um gestor de processo, que assumirá responsabilidades ao nível dos processos desenvolvidos pelo BM, e ao nível da gestão dos recursos humanos que compõem a equipa do BM
		Reestruturar fisicamente o local previsto para implementação do BM (caso não haja condições para tal
Depois		Implementar um sistema de gestão da qualidade
		Implementar um sistema de atendimento integrado
		Implementar um horário de jornada contínua
		Implementar um novo modelo de gestão de reclamações

Quadro 8. Linhas de Acção para a implementação do Balcão do Município

Segundo o Plano de Actividades de 2009 «apesar dos custos associados, está comprovado que a implementação eficiente e eficaz do BM, associada a uma gestão por processos, permite uma maximização dos recursos humanos e físicos, que se reflectem na celeridade do tratamento dos processos, bem como no aumento da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.» (2009: 8)



### 3.3 A Política da Qualidade

Para assegurar o bom funcionamento, desenvolvimento e melhoria contínua do Sistema de Gestão da Qualidade do Balcão do Município, alinhado com o referencial NP EN ISO 9001:2008, foi definida a seguinte Política da Qualidade e respectivos objectivos.

POLITICA	OBJECTIVO	META
Melhorar continuamente a eficácia do Sistema de Gestão da Qualidade no Balcão do Município, de forma a promover a satisfação dos utentes e trabalhadores	Realizar questionários de avaliação de satisfação aos trabalhadores	Anual
	Realizar questionários de avaliação de satisfação aos utentes	Semestral
	Redução do tempo médio de espera	10% ano
	Redução do tempo de espera do Atendimento Rápido	10% ano
	Reduzir o nº de reclamações	10% ano
	Tempo de atendimento de processo de águas	10% ano
	Tempo de atendimento de processo de atendimento técnico	5% ano
	Tempo de atendimento de processo de obras particulares e loteamento	10% ano
	Tempo de atendimento de processo de cópias, certidões, horários e informações diversas	10% ano
	Tempo de atendimento de processo de cobrança de águas	5% ano
	Tempo de atendimento de processo de transportes e refeições	5% ano
	Tempo de atendimento de processo on-line	5% ano
Assegurar o cumprimento da legislação aplicável aos serviços prestados	Implementar um sistema de informação para actualização e divulgação interna da legislação	Antes do final do 2º semestre
Dar continuidade à política de inovação e modernização, nomeadamente no que se refere às tecnologias de informação e comunicação	Implementar o SGD à totalidade dos “parceiros” internos do Balcão do Município	Final de 2009
Assegurar a formação contínua e os recursos materiais necessários, com vista à melhoria das competências, dedicação e motivação dos trabalhadores	Promover acções de formação específica em técnicas de atendimento	1/ano
	Promover reuniões periódicas entre técnicos	Mensais
	Implementar propostas de melhoria do serviço	3/ano

Quadro 9. Política da Qualidade do Município da Lourinhã

Concomitantemente, a par da Política da Qualidade foram formalmente vertidos para o Manual da Qualidade (1ª Versão, 2009-04-30) a Missão, Visão e Valores do Município da Lourinhã:

### **Missão**

«Materializar as necessidades e as expectativas dos clientes, cultivando e estimulando a solidariedade, a responsabilidade social, a cultura e a educação, de forma a proporcionar um modo de vida assente em padrões de excelência e a atrair investimentos impulsionadores do desenvolvimento sustentável do Município da Lourinhã.»

### **Visão**

«Ser um Município de referência, uma comunidade segura, salutar e sustentável e um lugar para se viver, onde se privilegia o modo de vida assente em padrões de excelência, a cultura, a educação e as oportunidades para todos.»

### **Valores**

#### **Excelência:**

- Qualidade dos produtos/serviços;
- Eficiência organizacional;
- Eficácia dos serviços.

#### **Pró-actividade:**

- Desenvolvimento de uma cultura organizacional que promova o planeamento, a modernização administrativa e cultive a promoção da identidade do concelho.

#### **Justiça Social:**

- Solidariedade para com os mais desfavorecidos;
- Monitorização e controlo das acções de solidariedade realizadas.

A definição da Política da Qualidade a par da divulgação da Missão, Visão e Valores do Município da Lourinhã, constituem-se como etapas e instrumentos de gestão e orientação fundamentais para levar a bom porto o projecto de modernização administrativa em curso com vista à certificação da Qualidade.

Assim, segundo despacho do Presidente da Câmara Municipal da Lourinhã de 2009-05-21 a «correcta execução deste projecto de certificação (...) deverá ser acompanhada da constituição de um Conselho da Qualidade e de um Gestor da Qualidade, sendo que aquando da certificação de um serviço de atendimento que, abranja várias de actuação, deve também ser equacionado a existência de um responsável por todo o atendimento.»

### **3.4 O Conselho da Qualidade**

Nos termos do despacho supra foi então determinada a constituição de um Conselho da Qualidade composto por um grupo de sete pessoas: um elemento da gestão de topo; um Gestor da Qualidade; um elemento do Sector de Modernização Administrativa; e quatro Chefes de Divisão, correspondentes às áreas de Ordenamento do Território e Urbanismo, Gestão Financeira, Administrativa e Sócio-Cultural – precisamente as áreas de cujos processos integram o sistema de gestão da qualidade.

Para além das atribuições afectas ao Conselho da Qualidade, no mesmo despacho foi nomeado um Responsável do Atendimento e respectivas funções e, conseqüentemente, indigitados os trabalhadores que passaram a compor o Balcão do Município e as suas respectivas funções.

O Conselho da Qualidade é o órgão máximo do Sistema de Gestão da Qualidade e do respectivo processo de certificação, assegurando também o bom funcionamento do Balcão do Município.

### **3.5 A Formação**

A formação inicial e a formação contínua constituem, em momentos distintos, requisitos fundamentais para se encetar qualquer projecto de modernização e melhoria dos serviços.

Assim, a formação sobre a temática da Qualidade oferecida aos trabalhadores do Município da Lourinhã no âmbito do «Projecto de Modernização Administrativa e Simplificação dos Serviços (MASS)» (2007-2008) foi inicialmente ministrada pela empresa *PriceWaterhouseCoopers – Assessoria de Gestão, Lda.* ao abrigo do programa FORAL – Formação para as Autarquias Locais.

O objectivo seria que aquela empresa transmitisse *know-how* no domínio da reengenharia de processos e da implementação do Sistema de Gestão da Qualidade, e que se mantivesse posteriormente ligada ao Município da Lourinhã com o intuito de apoiar e monitorizar o processo de preparação para obtenção do certificado de Qualidade de diversos serviços camarários através do referencial ISO 9001:2008.

Contudo, face a determinadas fragilidades pedagógico-formativas oportunamente observadas por parte de diversos trabalhadores que participaram naquele processo de formação inicial, optou-se por se contratar um novo parceiro: a empresa INOVA – Engenharia de Sistemas, SA.

Mas a mudança de parceiro implicou também a mudança de estratégia relativamente ao projecto de formação e aos serviços a considerar para o processo de certificação da Qualidade.

Se, inicialmente foram desenvolvidas diversas acções de formação-acção ministradas pela empresa *PriceWaterhouseCoopers – Assessoria de Gestão, Lda.*, durante cerca de doze meses e correspondendo a um total de 239 horas de formação, nas quais participaram elementos representantes de todos os serviços de apoio técnico e administrativo do Município da Lourinhã. A orientação definida com a empresa INOVA – Engenharia de Sistemas, SA. restringe o número de participantes e de serviços, contemplando apenas aqueles que estão directamente relacionados com o atendimento ao público efectuado no edifício dos Paços do Concelho, desconsiderando-se, no nosso entender, dois dos oito princípios fundamentais da Gestão da Qualidade: a «abordagem sistémica» e o «envolvimento da pessoas».

O objectivo do actual projecto reduz-se portanto à implementação do Balcão do Município – conceptualmente definido como “balcão único de atendimento” – e, em última instância, com vista à certificação da Qualidade do mesmo.

A empresa INOVA – Engenharia de Sistemas, SA. apresenta assim um programa de acções de formação desdobrado em diversas actividades ministradas aos trabalhadores directamente afectos ao Balcão do Município durante o ano de 2009: «Diagnóstico Específico de Actividades», «Processos de Prestação de Serviço», «Processos de Medição, análise e melhoria», «Implementação do Projecto-Sistema de Gestão», «Pré-Auditoria» e «Auditoria Final».

Na vertente da formação-acção, o mapeamento de processos e a sua representação gráfica através de fluxogramas darão continuidade a uma orientação metodológica iniciada com a empresa *PriceWaterhouseCoopers – Assessoria de Gestão, Lda.*

Relativamente aos aspectos específicos do Atendimento (postura e formalidades na comunicação), importa referir que a formação neste domínio foi previamente ministrada com recurso ao *know-how* interno, nomeadamente pelo Dr. Miguel Reis Silva, técnico superior afecto ao sector de modernização administrativa desde 2007-04-26, e posteriormente nomeado como Gestor da Qualidade.

O «Projecto de Melhoria do Atendimento», iniciado em 2006, com o intuito de aumentar progressivamente a qualidade do atendimento telefónico e presencial dos serviços do Município da Lourinhã, segundo o despacho do vereador responsável pela Modernização Administrativa de 2006-06-20, tinha como principais objectivos «aumentar os rácios de qualidade no atendimento» e «criar fluxos organizados de

comunicação interna». Para o efeito, naquele mesmo ano foram cumpridos dois *workshops* sobre «Atendimento ao Munícipe» tendo como suporte o «Manual de Atendimento» no qual são apresentadas diversas orientações relativas ao atendimento telefónico.

Do ponto de vista do planeamento e operacionalização deste projecto, o mesmo foi delineado de uma forma trifaseada:

1. A Primeira Fase teve como objectivo sensibilizar todos os Dirigentes e trabalhadores para o Atendimento. Nesse sentido, realizou-se uma reunião de sensibilização (2006-06-08), onde foram abordados os seguintes pontos-chave:
  - a) Atendimento telefónico;
  - b) Situações adversas;
  - c) Tratamento de reclamações;
  - d) Comunicação interna.
2. A Segunda Fase, iniciada em 2006-06-26, corresponde à aplicação das orientações definidas na primeira fase, mas também com a correcção e melhoria contínua do atendimento prestado aos munícipes, através dos seguintes procedimentos:
  - a) O registo de reclamações por telefone em formulário próprio;
  - b) A identificação do funcionário na chamada telefónica recebida;
  - c) A comunicação de situações pertinentes quer às outras Divisões, quer ao Operador Telefónico.
3. A Terceira Fase concerne à avaliação (medição da qualidade) do atendimento telefónico e presencial dos Serviços, com base nas orientações estabelecidas nas fases supra.

Neste momento, o balanço efectuado ao nível do atendimento telefónico é bastante positivo, destacando-se uma melhoria qualitativa no tratamento (cordialidade, transparência e eficácia) dos processos e pedidos de informação apresentados por telefone. Esta ilação é apenas de natureza intuitiva, isto é, com base em opiniões informais partilhadas entre trabalhadores do Município da Lourinhã e clientes externos, estando, contudo, previsto a aplicação de um questionário sobre a satisfação da qualidade no atendimento para se obter uma análise mais objectiva e válida desta realidade.

### **3.6 A normalização dos processos e procedimentos**

De facto, nem tudo nesta vida tem que estar normalizado, e mal estariam as coisas se assim fosse (NÚÑES FERNÁNDEZ, 2007).

Contudo, também é verdade que enquanto clientes e consumidores de serviços públicos ou privados, interessa-nos adquirir produtos de qualidade, segundo padrões científicos credíveis e que respeitem técnicas e normas de produção internacionalmente reconhecidas.

Mas a normalização de processos não se deverá reduzir apenas aos aspectos formais dos mesmos, incidindo antes no seu substrato, isto é, na razão de terem sido produzidos – os clientes.

#### **3.6.1 O Manual de Comunicação Escrita**

Existe hoje uma noção generalizada de que os documentos e processos administrativos devem ser objecto de normalização. Cada tipologia documental deve obedecer a características iguais e a formatos idênticos. Esta é uma ideia que se afirma na década de 60 do séc. XX, a par da aplicação dos princípios da eficácia e eficiência na elaboração de formulários e normalização de impressos.

A racionalização de formulários visa, no fundo, suprimir documentos desnecessários – vulgarmente criados pelos trabalhadores para controlo de tarefas e procedimentos multiplicados vezes sem conta – e, por outro lado, simplificar a informação através da eliminação de campos para inserção de dados irrelevantes que ficam muitas vezes em branco, originando o aumento do volume de informação desnecessária.

Foi com este intuito que, em 2007-09-27, se apresentou e submeteu à apreciação de todos os trabalhadores do Município da Lourinhã o «Manual de Comunicação Escrita» (edição 1/07), em forma de projecto, no sentido de colher contributos para melhorar o conteúdo do mesmo. E, em 2008-08-20 o mesmo documento foi novamente divulgado, tendo sido posteriormente aprovado pelo Presidente da Câmara Municipal da Lourinhã em 2008-10-13. Porém, dever-se-á considerar a sua segunda edição de 2009-04-06 como a mais completa do ponto de vista da forma e do seu conteúdo.

O «Manual de Comunicação Escrita» é um instrumento normalizador extremamente relevante do ponto de vista da uniformização dos procedimentos relativos à produção e circulação documental na Organização e em estudo.

O objectivo deste instrumento é apresentar «um conjunto de parâmetros que regulam a elaboração, aprovação e divulgação de toda a comunicação escrita da Câmara Municipal da Lourinhã, no sentido da implementação de uma “imagem única” da organização» (p. 3).

Relativamente ao seu âmbito, o Manual diz respeito a «toda a documentação que a Organização disponibiliza ao cidadão/cliente, bem como a documentação que utiliza na sua comunicação interna. Exceptuam-se os documentos extraídos de aplicações informáticas que não permitam a sua configuração e ou edição prévias.» (p. 3).

A metodologia para a elaboração e implementação do Manual dividiu-se essencialmente em seis fases distintas, a saber:

1. Levantamento de todos os formulários e tipologias documentais presentemente usados pelos serviços do Município da Lourinhã;
2. Avaliação da configuração gráfica dos formulários e da informação apresentada e solicitada pelos mesmos;
3. Elaboração dos novos modelos;
4. Apresentação dos novos modelos a todos os colaboradores e recolha de opiniões para melhoria dos mesmos;
5. Elaboração e aprovação da primeira versão do Manual de Comunicação Escrita, com os novos modelos melhorados;
6. Divulgação do Manual de Comunicação Escrita.

Ainda no que concerne aos aspectos formais do Manual de Comunicação Escrita, são definidos procedimentos para a sua aprovação, distribuição/comunicação e para efeitos de revisão e actualização do mesmo. Quanto às tipologias documentais, é apresentado um conjunto de orientações específicas para cada uma das seguintes:

- ✓ Informação
- ✓ Parecer
- ✓ Despacho
- ✓ Ofício
- ✓ Edital
- ✓ Proposta de Melhoria
- ✓ Relatório/Manual
- ✓ Fax
- ✓ E-mail

No que diz respeito aos aspectos gráficos dos documentos, o Manual contém um quadro (Quadro 1, p.7) com um conjunto detalhado de regras que deverão ser consideradas não apenas para a produção dos documentos supra, mas também os materiais promocionais, publicitários e de divulgação. Estas regras visam essencialmente normalizar o tamanho e o tipo de letra para títulos, subtítulos, texto e identificação do funcionário (que pode ser redactor e/ou gestor do processo), o espaçamento entre linhas, o formato do papel, a utilização diferenciada do logótipo e do Brasão, a identificação hierarquizada da entidade e serviço produtor e do colaborador, e a paginação – normalização da imagem institucional.

O diagrama ilustra a formatação de um despacho, com as seguintes partes e suas respectivas regras de formatação:

- Câmara Municipal da Lourinhã**: Associado a uma caixa de formatação com as regras: Tipo de Letra: Arial; Negrito; Tamanho de Letra: 16; Espaçamento: 1,5.
- Despacho (completar)**: Título principal do documento.
- Nestes termos:**: Introdução do texto.
- Determino (completar)**: Palavra-chave para a determinação, associada a uma caixa de formatação com as regras: Tipo de Letra: Arial; Negrito; Tamanho de Letra: 16; Espaçamento: 1,5.
- Texto**: O corpo principal do texto, associado a uma caixa de formatação com as regras: Tipo de Letra: Arial; Tamanho de Letra: 11; Espaçamento: 1,5.
- Rodapé, Assinatura, e N. de Página**: Área final do documento, associada a uma caixa de formatação com as regras: Tipo de Letra: Arial; Tamanho de Letra: 8; Espaçamento: 1,5.

Além disso, há uma linha para a data: "Paços do Município, \_\_ de \_\_ de 20\_\_" e uma linha para a assinatura: "(O Espaço para a Assinatura)".

Figura 12 – Exemplo de tipologia documental normalizada (Despacho)





### **3.6.2 A «abordagem por processos»**

Para além da importância da uniformização de procedimentos no domínio da comunicação escrita, a normalização dever-se-á estender igualmente aos processos técnico-administrativos de suporte e de gestão das Organizações.

Segundo a norma ISO 9001:2008 a implementação do sistema de gestão da qualidade baseado na «abordagem por processos» da Organização pressupõe uma identificação prévia das suas interações internas e externas, no sentido de se produzirem resultados que superem as expectativas dos seus clientes.

Assim, na sequência do projecto de implementação do Balcão do Município directamente associado ao projecto de implementação do Sistema de Gestão da Qualidade, com vista à certificação da qualidade em conformidade com a norma ISO 9001:2008, foram definidas três categorias de processos, a saber:

- a) Macro-processos associados ao Balcão do Município;
- b) Processos do Sistema de Gestão da Qualidade;
- c) Processos de prestação de serviços.

Relativamente aos «macro-processos» associados ao Balcão do Município, foram definidos os seguintes:

- 1. Recepção e encaminhamento do utente.
- 2. Atendimento telefónico.
- 3. Levantamento e entrega de documentos.
- 4. Atendimento on-line.

Quanto aos processos do Sistema de Gestão da Qualidade, dividem-se os mesmos em quatro subcategorias associadas aos respectivos «processos de gestão»:

- 1. Suporte
  - 1.1 Gestão de Fornecedores Internos
  - 1.2 Gestão do Sistema de Informação (circulação interna de documentos)
  - 1.3 Gestão de Infraestruturas e Ambiente de Trabalho
  - 1.4 Gestão de Competências
  - 1.5 Avaliação de Desempenho

- 2. Ciclo de Gestão
  - 2.1 Plano de Actividades
  - 2.2 Comunicação Interna e Externa
  - 2.3 Concepção e Desenvolvimento
  - 2.4 Relatório de Actividades
- 3. Melhoria
  - 3.1 Gestão da Melhoria Contínua
  - 3.2 Gestão das Reclamações
  - 3.3 Gestão de Não-conformidades
  - 3.4 Gestão de Acções Correctivas e Preventivas
- 4. Auditoria
  - 4.1 Operacionalizar Programa de Auditorias

No que concerne aos designados «processos de prestação de serviços», estes correspondem a todos os serviços tradicionalmente prestados ao munícipe nos distintos locais de atendimento de cada uma das seguintes unidades orgânicas:

- Secção de Expediente (secretaria)
- Sector Administrativo de Águas
- Divisão de Ordenamento do Território e Urbanismo
- Divisão Sócio-Cultural

Esta constitui, de uma forma sistematizada, a estrutura definida para se implementar um sistema de gestão da qualidade no Município da Lourinhã baseado no conceito de «gestão por processos» subjacente à norma ISO 9001:2008 e, em última análise, centrado na melhoria contínua, controlo da produção e focalização no cliente.

### 3.7 Propostas de melhoria

Numa perspectiva de «melhoria contínua» inerente aos princípios fundamentais da gestão da qualidade, importa desde já tecer aqui algumas considerações sobre o alcance que se pretende com Manual de Comunicação Escrita, bem como em relação os aspectos conceptuais relativos à normalização da terminologia utilizada para a definição dos processos ou produtos da respectiva Organização; e, em última análise, reflectir sobre o funcionamento do Balcão do Munícipe.

Relativamente ao Manual de Comunicação Escrita, consideramos que os documentos produzidos directamente a partir das aplicações informáticas existentes não deveriam ficar fora do âmbito deste instrumento. Desde logo, porque os mesmos são, na sua essência, «informação orgânica» que se materializa nos processos, reflectindo pois a imagem e as actividades da Organização.

Por outro lado, e tal como foi referido no ponto 2.3 do presente estudo, as designações das unidades orgânicas predefinidas nos formulários produzidos directamente a partir das aplicações informáticas desenvolvidas pela empresa AIRC, não representam a realidade da estrutura orgânica do Município da Lourinhã. Permanecendo, assim, desvirtuada a imagem da Organização no processo de produção documental, quer em relação à informação registada nos programas SGD – Sistema de Gestão Documental – e SPO – Sistema de Processos de Obras – quer no que respeita àquela que é enviada para os clientes externos do Município da Lourinhã e futuramente facultada no processo de atendimento prestado a partir do Balcão do Munícipe.

Em 2004, já com a actual estrutura orgânica em vigor, produziam-se Requisições de produtos a partir da aplicação SGS – Sistema de Gestão de Stocks – subsequentemente entregues aos respectivos fornecedores, nas quais por “defeito” (usando uma expressão da gíria informática) eram apresentados e preenchidos campos com designações orgânicas totalmente discrepantes do respectivo organograma. Para além da inexistência da unidade orgânica “Departamento”, eram recorrentemente preenchidos (datados e assinados) os seguintes campos: “Divisão de Aprovisionamento” e “Repartição de Contabilidade” que, na verdade, se designavam (e designam) da seguinte forma: a primeira unidade, por «Sector de Aprovisionamento e Gestão de Stocks» e, a segunda unidade, por «Secção de Contabilidade» – hierarquicamente dependentes da Divisão de Gestão Financeira<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Ver exemplos no anexo V e compara-los com as designações das unidades orgânicas representadas no anexo I.

Entretanto, foi feita uma actualização por parte da empresa AIRC relativamente a estas últimas designações que aparecem no rodapé do referido tipo de formulário, subsistindo ainda as designações “Departamento” e “Repartição” por debaixo do brasão oficial do Município da Lourinhã (canto superior esquerdo), conforme se poderá constatar no exemplo em anexo ao presente estudo.

Quanto à definição de *Fax* e *E-mail* como tipologias documentais no Manual de Comunicação Escrita, na sua segunda edição de 2009, subsiste uma certa confusão entre o suporte ou meio através dos quais são veiculados os documentos, e o conceito de tipologia documental. Segundo a Norma Portuguesa 4041:2005, por «tipologia documental»<sup>93</sup> entende-se a «categoria em que se insere um documento de arquivo de acordo com a sua forma e as funções a que se destina. Aplica-se a documentos simples e compostos (...) Por exemplo, acta, índice onomástico, processo de serviços por ajuste directo, recenseamento populacional» (NP 4041:2005: 20). Assim, o *Fax* e o *E-mail* aproximam-se mais do conceito de «forma» definido como «conjunto de caracteres externos (suporte, apresentação gráfica, etc.) e internos (organização do discurso, língua, etc.) que dão ao acto o aspecto que corresponde à sua natureza diplomática e jurídica» (NP 4041:2005: 20).

Numa próxima revisão do Manual de Comunicação Escrita (ed. 02/09), seria portanto útil aprofundar a análise dos formulários que se encontram quer em suporte de papel, quer em suporte digital, normalizando a informação neles contida, suprimindo documentos ou campos de informação desnecessários, clarificando a distinção entre tipologia e suporte documental e, finalmente, evidenciando essas acções no respectivo manual.

Quanto à opção pela utilização da designação «macro-processos» para se referir às acções operativas de «recepção e encaminhamento do utente», «atendimento telefónico», «levantamento e entrega de documentos» e «atendimento on-line», parece-nos, que a mesma se encontra desajustada da realidade.

Segundo a NP 4041:2005 um processo é uma «unidade arquivística constituída pelo conjunto de documentos referentes a qualquer acção administrativa ou judicial, sujeita a tramitação própria. Pode ser parte de um macro-processo, no caso de procedimentos administrativos complexos e/ou articular-se em sub-processos, correspondentes a fases com circuitos de decisão e/ou tipologias documentais próprias» (NP 4041:2005: 6).

---

<sup>93</sup> Para uma reflexão mais aprofundada acerca do conceito de «tipologia documental» ver também BELLOTTO, Heloísa Liberalli (2002) – Como fazer análise diplomática e análise tipológica de documento de arquivo. *Como Fazer*. São Paulo: Arquivo do Estado e Imprensa Oficial do Estado, Vol. 8.

O conceito de macro-processo define-se como «um conjunto de processos e, eventualmente, dossiers e/ou colecções, que correspondem a uma mesma acção ou um mesmo procedimento administrativo ou judicial complexo, ou seja, que engloba ou coordena outros procedimentos, referentes ou não a uma mesma área temático-funcional, mas independentes.» (NP 4041:2005: 6). Mas o conceito de «macro-processo» conforme definido na norma supra, no nosso entender, anula-se a si próprio uma vez que confunde o conceito de processo com os conceitos de «colecção»<sup>94</sup> e «dossier»<sup>95</sup> os quais se opõem indubitavelmente ao conceito de «processo».

Por outro lado, na norma ISO 9000:2005, na qual se descreve os fundamentos para a implementação dos sistemas de gestão da qualidade e se especifica a terminologia que lhes é aplicável, não existe o conceito de «macro-processo».

Assim, os designados “macro-processos” associados ao Balcão do Município, não deverão pois ser definidos nem como processos nem como macro-processos uma vez que, efectivamente, não se referem a produtos ou unidades arquivísticas constituídas por conjuntos de documentos resultantes de acções administrativas ou judiciais (complexas), sujeitas a tramitação própria.

A «recepção e encaminhamento do utente», o «atendimento telefónico», o «levantamento e entrega de documentos» e o «atendimento on-line», no nosso entender, são apenas partes de um procedimento administrativo que podem coincidir com o início (*entradas* de informação), ou com o desenvolvimento, ou com o fim (*saída* ou *produto*) da tramitação de um determinado processo, consoante o estado em que o mesmo se encontre. Em rigor, tratam-se apenas de acções operativas, não menos relevantes, mas que estão mais associadas ao conceito de «registo», o qual se define como «documento de arquivo elaborado para efeitos de prova de actos, factos ou acontecimentos». (NP 4041:2005: 6).

Segundo a NP EN ISO 9000:2005 o registo é um «documento que expressa resultados obtidos ou fornece evidência das actividades realizadas», podendo ser usado como «acção preventiva ou correctiva» em diferentes momentos para o controlo da rastreabilidade dos processos.

---

<sup>94</sup> Segundo a NP 4041:2005 o conceito de «colecção» é definido como «uma unidade arquivística constituída por um conjunto de documentos do mesmo arquivo, organizada para efeitos de referência (ex. copiadore de correspondência expedida), para servir de modelo à produção de documentos com a mesma finalidade (ex. colecções de formulários), ou de acordo com critérios de arquivagem (ex. colecções de documentos de despesa. Opõe-se a processo.»

<sup>95</sup> Quanto ao conceito de «dossier» define-se como «uma unidade arquivística constituída por um conjunto de documentos coligidos com o fim de informar uma decisão pontual» (p. 6), ou seja, pode ser constituído por um conjunto de documentos cuja natureza poderá não ser necessariamente orgânica nem obedecer a uma determinada tramitação, por exemplo, legislação, relatórios técnicos, notícias de imprensa, etc. Este tipo de unidade arquivística é normalmente utilizado pela gestão de topo como suporte e apoio no processo decisório. (NP 4041:2005: 6)

Assim, consideramos útil a implementação de registos de controlo da rastreabilidade da informação a partir daquelas acções operativas directamente executadas no Balcão do Município. Os registos deverão estar respectivamente associados aos processos produzidos na respectiva Organização, independentemente de terem sido efectuados em suporte de papel ou em suporte digital.

No nosso entender, apenas se deverá aplicar o conceito de processo ao «conjunto de actividades interrelacionadas e interactuantes que transformam *entradas* em *saídas* (...) substituindo o termo “processo” pela sua definição, o termo produto» (NP EN ISO 9000:2005: 15).

Por outro lado, e tendo em conta que todos os processos produzidos pela Organização estão devidamente identificados no seu Plano de Classificação Documental (2005), elaborado segundo a metodologia definida na norma ISO 15489:2001, consideramos pois oportuno harmonizar as designações dos processos associados ao sistema de gestão da qualidade com as expressões contidas na proposta de revisão daquele instrumento, apresentada em anexo<sup>96</sup> ao presente estudo.

Os processos inerentes a cada uma das referidas unidades orgânicas e com relação directa ou indirecta com o utente deverão ser todos representados detalhadamente em fluxogramas elaborados não apenas pelos trabalhadores destacados para o Balcão do Município, mas em especial com a participação dos técnicos e assistentes administrativos mais experientes da Organização.


O objectivo será, numa primeira análise, verificar a eventual existência de deficiências ou excesso de intervenções em cada um dos procedimentos de trabalho inerentes aos processos para, depois, melhorá-los; e, por outro lado, facilitar a compreensão e leitura dos mesmos por parte de todos os trabalhadores destacados para o Balcão do Município.

A etapa que correspondente ao mapeamento dos processos, elaborado com base em modelos de fluxogramas normalizados, será tecnicamente acompanhada por um formador da empresa INOVA – Engenharia de Sistemas, SA.

Para cada um dos processos será também associado um «Quadro Matriz» no qual são definidas as respectivas «Instruções de Trabalho», conforme o exemplo seguinte:

---

<sup>96</sup> Ver anexo VI.

	<p align="center"><b>INSTRUÇÃO DE TRABALHO</b></p> <p align="center">Serviços de Atendimento no âmbito da Secção de Expediente</p>	<p align="center"><b>IT – ADE – 01</b></p>
---	--	--

## ■ OBJECTIVO

Definir os serviços prestados pelo Balcão do Múncipe da Câmara Municipal da Lourinhã, no âmbito da Secção de Expediente, respectivos modelos e regulamentos municipais aplicáveis, incluindo recepção e entrega de documentos e cobrança quando aplicável.

## ■ ÂMBITO

Aplica-se ao SGQ do Balcão do Múncipe da Câmara Municipal da Lourinhã.

## ■ DESCRIÇÃO

Os serviços de atendimento prestados pelo Balcão do Múncipe, no âmbito da Secção de Expediente, são os descritos na tabela seguinte.

Serviços	Modelos	Regulamentos Municipais
Recepção de Pedido de Exame de Carta de Caçador	MOD.DGRF 173-03A	N.a.
Recepção de Pedido de Concessão de Carta de Caçador	MOD.DGRF 003.009	N.a.
Recepção de Pedido de Renovação/2ª Via de Carta de Caçador	MOD.DGRF 003.009 MOD.618 (guia substituição)	N.a.
Recepção de Pedido de Concessão de Licença de Condução de Ciclomotor	MOD_ADE_01 MOD.334 (guia substituição)	N.a.
Recepção de Pedido de Renovação/2ª Via de Licença de Condução de Ciclomotor	MOD_ADE_01 MOD.334 (guia substituição)	N.a.
Recepção de Pedido de Renovação/2ª Via de Licença de Condução de Veículos Agrícolas	MOD_ADE_01 MOD.334 (guia substituição)	N.a.
Recepção de Pedido de Inumações	MOD_ADE_04	Regulamento Municipal dos Cemitérios
Recepção de Pedido de Exumações/Transladações – dentro/fora do Cemitério	MOD_ADE_04	Regulamento Municipal dos Cemitérios
Recepção de Pedido de Concessão de Terrenos/Ossários	MOD_ADE_05	Regulamento Municipal dos Cemitérios



Recepção de Pedido de Averbamentos de Alvarás de Concessão de Terrenos no Cemitério	MOD_ADE_05	Regulamento Municipal dos Cemitérios
Recepção de Pedido de Assentamento de Pedra Tumular	MOD_ADE_05	Regulamento Municipal dos Cemitérios
Recepção de Pedido de Registo de Cidadãos Comunitários - SEF	MOD. SEF	N.a.
Recepção do Pedido de Concessão de Cartão de Feirante	MOD. DGAE	N.a.
Recepção do Pedido de Concessão de Cartão de Vendedor Ambulante	MOD_ADE_07	Regulamento Municipal de Venda Ambulante
Recepção de Pedido de Renovação/2ª Via de Cartão de Vendedor Ambulante	MOD_ADE_07	Regulamento Municipal de Venda Ambulante
Recepção das Receitas do Mercado Mensal	N.a.	Regulamento da Tabela de Taxas
Recepção das Rendas das Bancas e Lojas do Mercado Municipal	N.a.	Regulamento da Tabela de Taxas e do Mercado Municipal
Recepção das Rendas das Habitações Sociais	N.a.	N.a.
Recepção das Receitas do Parque de Campismo da Praia da Areia Branca	N.a.	Regulamento da Tabela de Taxas e Parque de Campismo
Recepção das Receitas do Posto de Turismo da Lourinhã/Praia da Areia Branca	N.a.	Regulamento da Tabela de Taxas
Recepção das Receitas do Pavilhão Gimnodesportivo da Casa do Povo	N.a.	Regulamento da Tabela de Taxas
Recepção das Receitas de Espectáculos da D.S.C.	N.a.	N.a.
Recepção das Receitas de Deslocações dos Autocarros Municipais	N.a.	N.a.
Recepção das Receitas das Licenças de Representação	N.a.	N.a.
Recepção das Receitas dos Parquímetros Municipais	N.a.	Regulamento de Zonas de Estacionamento e Regulamento da Tabela de Taxas
Recepção do Pedidos de Inspeções Sanitárias	N.a.	N.a.

Recepção do Pedido de Licenciamento de Máquinas Eléctricas	N.a.	N.a.
Recepção de Pedidos de Licenciamento para Táxis	N.a.	N.a.
Recepção do Pagamento de Refeições Escolares	N.a.	N.a.
Fornecimento de Vinhetas de Transportes Escolares	N.a.	N.a.
Recepção de Correspondência	N.a.	N.a.

Quadro 10. Exemplo de Instrução de Trabalho (IT – ADE – 01)

A cada um dos processos identificados na tabela como «serviços», estão associados modelos de formulários normalizados e respectivamente numerados e, também indicados os regulamentos específicos aplicáveis para cada um dos tipos de processos, salvo nos casos em que não é aplicável qualquer tipo de regulamento municipal (N.a.).

Toda esta informação encontra-se numa pasta de partilha em formato digital localizada na Intranet do Município da Lourinhã, à qual apenas têm acesso os trabalhadores presentemente designados para o Balcão do Município, os elementos que constituem o Sector de Modernização Administrativa e a gestão de topo.

Porém, e tendo em conta que o (des)envolvimento de todos os trabalhadores no processo de mudança constituirá sempre uma mais valia para a melhoria contínua do projecto em apreço, bem como para o auto-conhecimento global da respectiva Organização, no nosso entender, a referida pasta deveria estar acessível a todos, pelo menos as versões finais dos respectivos documentos, bem como as Normas da Qualidade e o Manual da Qualidade. Até porque independentemente dos serviços que serão objecto de certificação, a qualidade destes depende igualmente dos serviços não certificados, uma vez que os processos são transversais à Organização.

Normalizados e simplificados os processos de prestação de serviços, o objectivo será que qualquer trabalhador afecto ao Balcão do Município esteja apto a encaminhar e a responder sobre qualquer processo, independentemente da fase da tramitação em que os mesmos se encontrem.


Relativamente às designações utilizadas no exemplo do Quadro 10. importa, também, tecer aqui algumas considerações. Em lugar da expressão «serviços» deveria ser antes utilizada a designação de «processos» ou «produtos», tendo em conta a definição destes termos no âmbito da Norma ISO 9000:2005, tal como foi anteriormente proposto por detrimento da expressão «macro-processos».

Por outro lado, parece-nos desnecessário que na identificação de todos os processos ou produtos, intitulados na tabela como «serviços», seja repetidamente indicado o “prefixo” do acto operativo que desencadeia o respectivo processo, isto é, a «Recepção de (...)», uma vez que se subentende a inerência daquele acto no próprio processo. O produto ou «serviço» é, por exemplo, a «carta de caçador», sendo a «recepção» apenas a primeira actividade do procedimento de trabalho (PT) representada no respectivo fluxograma.

Aquilo que propomos em termos de normalização da linguagem utilizada para identificar os processos é, portanto, que as designações se revistam de maior objectividade indicativa.

No que respeita ao processo de «Recepção de Correspondência», sendo este o último indicado na tabela pressupõe-se que, por lapso, não foi incluído na mesma o processo de «Expedição de Correspondência», constituindo dois procedimentos de trabalho distintos.

Assim, e tendo em conta as reflexões supra a tabela passaria a apresentar-se do seguinte modo:

	<b>INSTRUÇÃO DE TRABALHO</b> Serviços de Atendimento no âmbito da Secção de Expediente	<b>IT – ADE – 01</b>
---	---	----------------------

#### ■ OBJECTIVO

Definir os serviços prestados pelo Balcão do Múncipe da Câmara Municipal da Lourinhã, no âmbito da Secção de Expediente, respectivos modelos e regulamentos municipais aplicáveis, incluindo recepção e entrega de documentos e cobrança quando aplicável.

#### ■ ÂMBITO

Aplica-se ao SGQ do Balcão do Múncipe da Câmara Municipal da Lourinhã.

#### ■ DESCRIÇÃO

Os serviços de atendimento prestados pelo Balcão do Múncipe, no âmbito da Secção de Expediente, são os descritos na tabela seguinte.

<b>Processos</b>	<b>Modelos</b>	<b>Regulamentos Municipais</b>
Exame de Carta de Caçador	MOD.DGRF 173-03A	N.a.
Concessão de Carta de Caçador	MOD.DGRF 003.009	N.a.
Renovação/2ª Via de Carta de Caçador	MOD.DGRF 003.009 MOD.618 (guia substituição)	N.a.
Licença de Condução de Ciclomotor	MOD_ADE_01 MOD.334 (guia substituição)	N.a.
Renovação/2ª Via de Licença de Condução de Ciclomotor	MOD_ADE_01 MOD.334 (guia substituição)	N.a.
Renovação/2ª Via de Licença de Condução de Veículos Agrícolas	MOD_ADE_01 MOD.334 (guia substituição)	N.a.
Inumações	MOD_ADE_04	Regulamento Municipal dos Cemitérios
Exumações/Transladações – dentro/fora do Cemitério	MOD_ADE_04	Regulamento Municipal dos Cemitérios
Concessão de Terrenos/Ossários	MOD_ADE_05	Regulamento Municipal dos Cemitérios
Averbamentos de Alvarás de Concessão de Terrenos no Cemitério	MOD_ADE_05	Regulamento Municipal dos Cemitérios
Assentamento de Pedra Tumular	MOD_ADE_05	Regulamento Municipal dos Cemitérios
Registo de Cidadãos Comunitários - SEF	MOD. SEF	N.a.
Concessão de Cartão de Feirante	MOD. DGAE	N.a.
Concessão de Cartão de Vendedor Ambulante	MOD_ADE_07	Regulamento Municipal de Venda Ambulante
Renovação/2ª Via de Cartão de Vendedor Ambulante	MOD_ADE_07	Regulamento Municipal de Venda Ambulante
Receitas do Mercado Mensal	N.a.	Regulamento da Tabela de Taxas

Rendas das Bancas e Lojas do Mercado Municipal	N.a.	Regulamento da Tabela de Taxas e do Mercado Municipal
Rendas das Habitações Sociais	N.a.	N.a.
Receitas do Parque de Campismo da Praia da Areia Branca	N.a.	Regulamento da Tabela de Taxas e Parque de Campismo
Receitas do Posto de Turismo da Lourinhã/Praia da Areia Branca	N.a.	Regulamento da Tabela de Taxas
Receitas do Pavilhão Gimnodesportivo da Casa do Povo	N.a.	Regulamento da Tabela de Taxas
Receitas de Espectáculos da D.S.C.	N.a.	N.a.
Receitas de Deslocações dos Autocarros Municipais	N.a.	N.a.
Receitas das Licenças de Representação	N.a.	N.a.
Receitas dos Parquímetros Municipais	N.a.	Regulamento de Zonas de Estacionamento e Regulamento da Tabela de Taxas
Inspeções Sanitárias	N.a.	N.a.
Licenciamento de Máquinas Eléctricas	N.a.	N.a.
Licenciamento para Táxis	N.a.	N.a.
Pagamento de Refeições Escolares	N.a.	N.a.
Vinhetas de Transportes Escolares	N.a.	N.a.
Recepção de Correspondência	N.a.	N.a.
Expedição de Correspondência	N.a.	N.a.

Quadro 11. Proposta de normalização da Instrução de Trabalho (IT – ADE – 01)

Do ponto de vista da normalização da linguagem documental da Organização, as designações utilizadas para identificar os processos nas tabelas das «Instruções de Trabalho» definidas para cada uma das unidades orgânicas representadas no Balcão do Município, reiteramos que as mesmas deverão estar em conformidade com as designações utilizadas no Plano de Classificação Documental, de forma a evitarem-se ambiguidades nas operações de registo, classificação e encaminhamento de processos, e também nas tarefas de pesquisa e recuperação da informação.

Consideramos, por conseguinte, que esta deverá ser a lógica seguida para todos os Procedimentos de Trabalho (PT) e Instruções de Trabalho (IT) subsequentemente elaboradas.

Por fim, no que concerne ao suporte tecnológico para acesso à informação orgânica prestada directamente a partir do Balcão do Município (BM), importa também referir algumas das vantagens que se poderão adquirir com a implementação de um *software* de gestão documental no próprio BM, no sentido da melhoria da eficiência do atendimento.

Desde logo, e com as devidas restrições, a possibilidade de registo, consulta e acesso à informação descritiva de todos os processos produzidos e acumulados pelo Município da Lourinhã por parte de todos os trabalhadores da Organização e, em particular, os trabalhadores afectos ao Balcão do Município para, assim, ser dada uma resposta imediata aos cidadãos-clientes, independentemente do estado e localização física em que os processos se encontrem.

No caso dos processos aos quais o acesso físico ou apenas visual seja condicionado pelas restrições previstas nos termos da lei<sup>97</sup>, o próprio *software* de gestão documental deverá facultar automaticamente essa indicação através de uma caixa de informação em formato de «Aviso!» previamente definida.

Por outro lado, a utilização de um *software* de gestão documental no Balcão do Município, poderá evitar, em certos casos, deslocações por parte do cidadão-cliente a outros serviços que se encontram fisicamente afastados do edifício dos Paços do Município. A título de exemplo, refira-se a constante necessidade de documentação autenticada para efeitos de pagamento do IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis) que, actualmente, obriga o cidadão-cliente a efectuar um percurso cuja sinuosidade poderia ser mitigada justamente através da implementação daquela tecnologia de suporte, a partir da qual se poderia extrair toda a informação necessária para se iniciar e concluir o processo de atendimento num único local, e, assim, com maior celeridade e menos transtornos para o cidadão-cliente.

---

<sup>97</sup> Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, a qual revogou a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto com a redacção introduzida pelas Lei n.ºs 8/95, de 29 de Março, e 94/99, de 16 de Julho.

Para melhor ilustrar o exemplo supra referido, apresentamos em seguida uma descrição detalhada dos passos que são presentemente cumpridos por parte do cidadão-cliente desde que é informado acerca do valor do IMI taxado para o seu imóvel, até ao momento em que finalmente se encontra na posse da documentação requerida aos serviços da Câmara Municipal da Lourinhã para, então, se dirigir à Repartição de Finanças da Lourinhã e proceder ao pagamento do referido imposto.

Depois de ser notificado pela Repartição de Finanças da Lourinhã para o pagamento do referido imposto, o cidadão-cliente tem que se deslocar, em primeiro lugar, ao edifício dos Paços do Município, onde deverá retirar uma senha de atendimento para a Secção Administrativa de Apoio à Divisão de Ordenamento do Território e Urbanismo e, então, requerer uma cópia actualizada da Planta de Localização associada ao seu imóvel extraída de uma aplicação informática SIG – Sistema de Informação Geográfica – apenas disponível para os técnicos afectos àquela unidade orgânica.

Em seguida, o cidadão-cliente tem que deslocar-se ao edifício onde funciona o Sector de Arquivo Municipal para requerer cópias autenticadas das restantes tipologias documentais<sup>98</sup> exigidas para processar o pagamento do respectivo imposto uma vez que, tal como já foi referido, é neste edifício que se encontram depositados todos os processos de obras particulares acumulados desde o ano de 1934 até ao ano de 2008.

Na posse da referida documentação associada a um único processo mas paradoxalmente requerida em duas unidades orgânicas que funcionam em dois locais distintos e fisicamente afastados, o cidadão-cliente poderá então dirigir-se à Repartição de Finanças da Lourinhã para, finalmente, proceder ao pagamento do IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis).

Deste modo, a implementação de um *software* de gestão documental que possua os requisitos operativos fundamentais para assegurar o controlo da rastreabilidade e da normalização descritiva dos processos<sup>99</sup>, complementado com o plano de classificação documental, é tanto mais oportuna num contexto em que a equipa técnica que compõe o Sector de Arquivo Municipal, preocupada em responder de uma forma mais célere ao tipo de pedidos diariamente dirigidos àquele serviço, iniciou, em 2004, a informatização dos processos de obras particulares (cerca de 35 000 até ao momento). Tendo sido este procedimento de trabalho recentemente complementado com a introdução de uma nova tarefa de rotina: a digitalização

---

<sup>98</sup> Plantas de implantação e de arquitectura, sendo, por vezes, também exigidas cópias da memória descritiva e dos alvarás de construção e de utilização.

<sup>99</sup> Em conformidade com o já referido *Modelo de Requisitos para a Gestão de Arquivos Electrónicos – MoReq* (PORTUGAL. IAN/TT e II, 2002).

(parcial) dos mesmos, ou seja, das tipologias documentais mais requeridas – plantas de implantação e de arquitectura; alvarás de construção e de utilização; memória descritiva e declaração do técnico responsável pela execução da obra. Contabilizando-se já cerca 2600 ficheiros em formato *PDF*, contendo cada ficheiro uma reprodução de cada uma daquelas tipologias, e variando a quantidade das peças escritas e desenhadas em função do tipo de obra associada e do ano do respectivo processo.

Os cerca de 2600 ficheiros encontram-se todos hiperligados aos respectivos registos informáticos produzidos numa base de dados criada com recurso ao programa *Microsoft Office Access 2004*, caracterizada no ponto 2.2. dedicado à análise do suporte tecnológico do sistema de gestão documental do Município da Lourinhã.

Apesar da ausência de uma solução informática de gestão documental que possua os requisitos normativos referidos no capítulo 2. do presente estudo, toda aquela informação encontra-se disponível numa pasta de partilha à qual podem aceder todos os trabalhadores da Organização em estudo, com as devidas restrições (edição da base de dados e eliminação de registos).

Pretende-se, deste modo, promover a melhoria da eficácia e eficiência do atendimento prestado aos clientes internos e externos do sistema de arquivo do Município da Lourinhã, independentemente da localização física a partir do qual o mesmo se efectue.

Todavia, tal como já anteriormente foi analisado, quer as soluções informáticas fornecidas pela empresa AIRC, quer o sistema de gestão das bases de dados criado pelo próprio Sector de Arquivo com recurso ao programa *Microsoft Office Access 2004*, a par da ausência de normalização de procedimentos de trabalho na produção documental, desfavorecem a gestão integrada e continuada de toda a documentação e informação orgânica produzida e acumulada pelo Município da Lourinhã, diminuindo, portanto, a qualidade do atendimento prestado ao cidadão-cliente externo.

Assim, o modelo de aplicação informática de gestão documental que propomos deverá ser transversal a todos os serviços do Município da Lourinhã, centralizando as operações de registo e movimentação dos processos num único sistema, independentemente do suporte dos documentos e ao longo de todo o seu ciclo de vida.



Por fim, consideramos que a aplicação da NP ISO 9004:2000 será igualmente um aspecto a considerar para a melhoria contínua do sistema de gestão da qualidade do Município da Lourinhã uma vez que a mesma «encontra-se estruturada de forma a ser consistente com a NP ISO 9001:2008 e procura evidenciar como os requisitos desta última podem contribuir para uma evolução na óptica da gestão pela Qualidade Total» (PINTO, A.; SOARES, 2009: 38).

A NP ISO 9004:2000, segundo A. Pinto e Soares (2009) permite a integração do sistema de gestão da qualidade na gestão global da Organização encontrando-se, portanto, mais próxima da gestão da Qualidade Total. E, do mesmo modo que a NP EN ISO 9001:2008 baseia-se na filosofia do ciclo de Deming – o ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*):

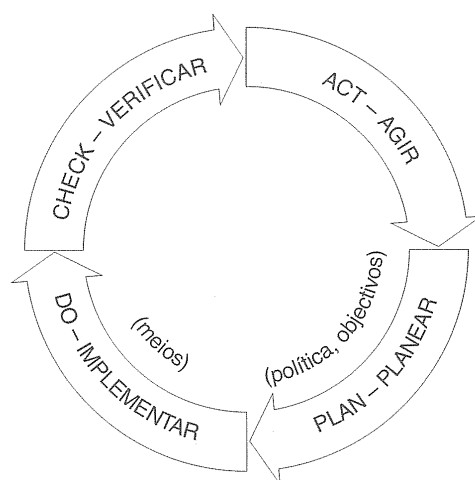


Figura 14 – Ciclo de Deming

O ciclo de Deming consiste numa metodologia que potencia a «melhoria contínua» em 4 fases, podendo ser aplicada a cada processo e a todo o sistema:

1. **P** (*Plan*) – Planear: estabelecer os objectivos e processos para obter resultados de acordo com os requisitos do cliente e regulamentares aplicáveis, bem como, com as políticas da organização;
2. **D** (*Do*) – Executar: implementar os processos;
3. **C** (*Check*) – Verificar: monitorizar e medir processos face a políticas, objectivos e requisitos para o produto e repostar os resultados;
4. **A** (*Act*) – Actuar: empreender acções para melhoria contínua do desempenho dos processos, incluindo a revisão de todo o sistema para determinar que este funciona, está actualizado e adequado.

A filosofia subjacente ao ciclo de Deming visa «utilizar a aprendizagem de um ciclo para aprimorar e ajustar expectativas para o ciclo seguinte» (PINTO, A.; SOARES, 2009: 24).

Mas a NP ISO 9004:2000 para além de se basear no ciclo de Deming «acrescenta o recurso a mecanismos de auto-avaliação para avaliar a maturidade do sistema e identificar áreas de melhoria e áreas a potenciar e (...), contempla, na sua abordagem, para além do cliente, as outras partes interessadas (colaboradores, accionistas, fornecedores e sociedade)» (PINTO, A.; SOARES, 2009: 38).

Neste sentido, a Qualidade não deverá ser entendida como uma meta que, depois de atingida, fica esquecida num certificado emoldurado até à expiração do seu prazo de validade. O processo mais difícil, no nosso entender, não será tanto a obtenção de um certificado de qualidade e a implementação do respectivo sistema de gestão, mas antes sedimentar uma cultura de normalização na Organização e, assim, manter a qualidade dos seus processos ou produtos através de uma aposta na melhoria contínua, na inovação e, em especial, no (des)envolvimento de todos.

Serão pois estes valores e princípios orientadores que julgamos subjacentes ao projecto de implementação de um sistema de gestão da qualidade que começa agora a dar os seus primeiros passos no Município da Lourinhã.

Finalmente, e por que o sentido de oportunidade não se confunde com “oportunismo”, considerámos pois oportuno apresentar neste capítulo um olhar arquivístico sobre uma outra realidade sistémica (o sistema de gestão da qualidade), que *a priori* nos parecia tão distante do domínio da gestão documental.

#### **4. Proposta metodológica de abordagem a um sistema de arquivo municipal**

Tal como temos vindo a abordar ao longo deste trabalho, a Informação, designadamente a informação documental de natureza orgânica, poderá ser entendida como o “sangue” da própria Organização, recurso fundamental para o seu funcionamento interno e para a sua interacção com as diversas entidades externas: os seus clientes.

A informação orgânica é, no fundo, o ADN da própria Organização, o legado mnemónico para as gerações do presente e do futuro acerca da história da Sociedade e das suas instituições. Independentemente do período histórico da sua produção, da natureza do seu suporte e das tecnologias utilizadas para a veicular, é o seu valor probatório e testemunhal que importa salvaguardar, preservando a sua autenticidade desde o preciso momento em que é gerada, registada e integrada no Sistema de Arquivo da Organização.

Na sequência da análise efectuada ao sistema de gestão documental do Município da Lourinhã e ao projecto de implementação do «Balcão do Múncipe» associado ao sistema de gestão da qualidade, observámos, por um lado, a existência de diversas disfunções do ponto de vista da normalização de procedimentos de trabalho, designadamente, no que concerne ao processo de produção e gestão da informação orgânica – através da análise do circuito documental – e, por outro lado, a ausência de articulação entre aquele projecto e o sistema de gestão documental ou de arquivo.

Tendo em conta que os pontos fracos observados no sistema de gestão documental do Município da Lourinhã, bem como alguns dos aspectos relativos ao funcionamento do «Balcão do Múncipe» se reflectem (in)directamente no atendimento prestado aos cidadãos-clientes, considera-se pois oportuno apresentar aqui uma proposta metodológica de melhoria do sistema de arquivo, tendo como referência a norma ISO 15489:2001 transposta e adaptada para a língua portuguesa através da Norma Portuguesa 4438-1-2:2005 – *Informação e documentação. Gestão de documentos de arquivo*.

## 4.1 Estratégias para a concepção e melhoria do sistema de arquivo

O planeamento para a concepção e implementação de um sistema de arquivo segundo as orientações da NP 4438:2005 (parte 2: recomendações de aplicação) pressupõem a execução de diversas etapas estratégicas representadas no seguinte diagrama:

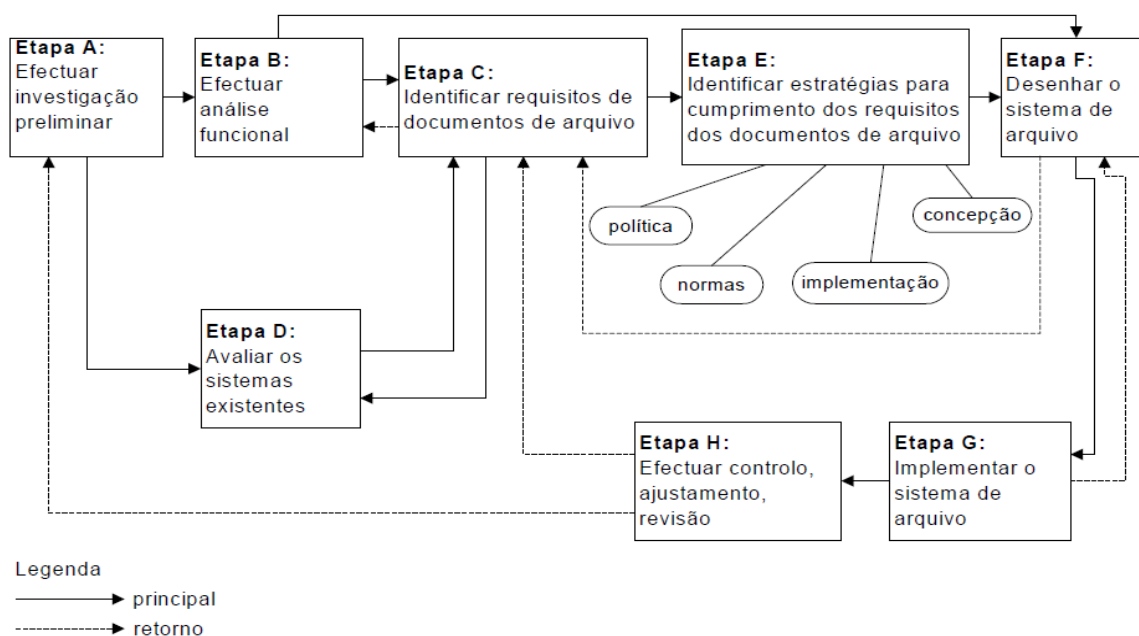


Figura 15 – Modelo de concepção e implementação de sistemas de arquivo

No sistema de arquivo da Organização em estudo, foram já cumpridas diversas acções no sentido de promover a melhoria contínua do mesmo, a saber:

- ✓ Implementação do Regulamento do Arquivo<sup>100</sup> Municipal da Lourinhã – contém: definição da Política de Gestão Documental, Missão, Visão e Valores, e Instruções de Trabalho (2004-2006) – **Etapas A, B, C, D e E;**
- ✓ Avaliação e Selecção documental em conformidade com a Portaria 412/2001, de 17 de Abril (2004-2005) – **Etapa C;**
- ✓ Implementação do Plano de Classificação Documental e Instruções de Trabalho conexas elaboradas com base na análise funcional da Organização – (2005-2006) – **Etapas A, B, C e D;**
- ✓ Diagnóstico ao Edifício do Arquivo Municipal da Lourinhã (2007) – **Etapas C, D, E e F.**

<sup>100</sup> O Regulamento do Arquivo e o Plano de Classificação, segundo a NP 4438-2:2005, são dois instrumentos fundamentais para a sustentação do sistema de arquivo através do controlo documental normalizado efectuado com base numa abordagem funcional aos processos orgânicos existentes.

Porém, no contexto da realidade prática em que se procura seguir as orientações normativas definidas para cada etapa, é difícil determinar onde começa uma e acaba outra.

Uma vez que a origem do Arquivo da Organização em estudo coincide precisamente com a génese da organização social e administrativa do próprio concelho da Lourinha<sup>101</sup>, o objectivo não será pois implementar um (novo) sistema de arquivo ou de gestão documental mas sim melhorar o existente (**Etapas G**).

Por outro lado, a complexidade orgânico-funcional e a diversidades de funções, actividades e processos de negócio inerentes ao Município da Lourinhã bem como o alcance de algumas das etapas delineadas na NP 4438-2:2005, que podem incluir «tanto pessoas e processos como instrumentos e tecnologia», tornam a sua execução demasiado extensa para que as possamos desenvolver todas e de uma forma mais aprofundada no âmbito do presente estudo.

Assim, prosseguimos a **Etapas D** (avaliação dos sistemas existentes) e a **Etapas E** (identificação de estratégias para cumprimento dos requisitos dos documentos de arquivo), no sentido da melhoria sistémica dos procedimentos de controlo da produção e circulação da informação orgânica, centrando-nos, em última análise, na revisão e proposta de implementação da segunda versão de um dos produtos resultantes da **Etapas B** (análise funcional): o Plano de Classificação Documental.

O cumprimento da **Etapas H** (controlo, ajustamento e revisão) apenas será possível depois de implementadas as propostas de melhoria que resultam deste estudo.

---

<sup>101</sup> Não esquecendo que à luz de uma perspectiva sistémica a função de «arquivo» é servir a instituição (os seus clientes internos e externos) desde as suas origens, até que a mesma se extinga.

## 4.2 A função de arquivo

As funções tradicionalmente atribuídas aos Arquivos são as seguintes: *recolher*, *conservar* e *servir* (HEREDIA HERRERA, 2007: 48). São funções genéricas subjacentes a qualquer Arquivo.

A função «recolha» inclui, por um lado, a aquisição e transferência (normalizada) dos documentos produzidos pela própria Organização e, por outro lado, a aquisição de outros documentos ou arquivos (públicos ou privados) através da obtenção da sua propriedade e/ou custódia por um serviço de arquivo, nomeadamente a título de compra, dação, depósito, depósito legal, doação, incorporação, ingresso, legado ou reintegração legal (NP 4041:2005: 12-13).

A «conservação» foi durante muito tempo associada ao paradigma «custodial e histórico-tecnista»<sup>102</sup> da Arquivística e do papel dos arquivistas, e à componente física dos arquivos – neste caso, entendida como um conjunto de medidas e processos destinados a assegurar a preservação ou prevenção de possíveis alterações físicas suscitadas pela acção da humidade, temperatura e/ou outros agentes<sup>103</sup>, podendo implicar intervenções de Restauro nos próprios documentos ou melhoria das condições de armazenamento. Mas a conservação pressupõe antes de mais a «avaliação» documental na fase de produção, normalizando formulários e procedimentos de trabalho, e estabelecendo prazos com vista à «selecção» e «eliminação» de documentos desprovidos de valor probatório e/ou histórico, independentemente do seu suporte.

Quanto à função de «serviço», na óptica de Heredia Herrera (2007), assiste-se a uma mudança e extensão das suas prioridades. Do tradicional privilégio e quase exclusivo recurso para a investigação histórica, «ahora son la Administración y los ciudadanos los principales beneficiarios» (2007: 50). O Arquivo configura-se, deste modo, como um «serviço de informação» com uma dupla valência: apoio administrativo e apoio à investigação.

---

<sup>102</sup> Sobre a evolução da prática arquivística ao longo dos tempos e do paradigma «custodial», ver: SILVA, A. Malheiro da; *et al.* (1998) – *Arquivística: teoria e prática de uma ciência da informação*. Porto: Edições Afrontamento; RIBEIRO, Fernanda (2002; 2008) – «Da arquivística técnica à arquivística científica: a mudança de paradigma». In *Revista da Faculdade de Letras – Ciências e Técnicas do Património*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto, I Série, vol. 97-110; RIBEIRO, Fernanda (2008) – *Para o Estudo do Paradigma Patrimonialista e Custodial. A inspecção das Bibliotecas e Arquivos e o contributo de António Ferrão (1987-1965)*. Porto: Edições Afrontamento.

<sup>103</sup> Luminosidade natural e agentes bibliófagos.

Para além das três funções anteriormente referidas, na bibliografia arquivística existe uma outra categoria tradicionalmente denominada de «tratamento documental» em que se incluía a classificação, a ordenação, a descrição e a instalação (HEREDIA HERRERA, 2007: 51).

Todavía, segundo Heredia Herrera (2007), são muitos os autores que reclamam a integração de novas funções arquivísticas como, por exemplo, a «identificação» e a «criação» de documentos. Pese embora no caso da segunda, adverte a autora, não ser esta uma função plenamente arquivística, uma vez que exige uma «interdisciplinariedad y una corresponsabilidad que excede la exclusiva competencia y metodología archivísticas (...)» podendo «(...) calificarse de función administrativa con una metodología interdisciplinar» (HEREDIA HERRERA, 2007: 52).

Mas o conjunto destas funções, operações, procedimentos, processos e/ou técnicas é hoje considerado como a «função de arquivo» (2007: 52).

Assim, dever-se-á assumir o conceito de «gestão documental» como um processo integrador e dinamizador das (novas) funções da arquivística ou das novas competências que se oferecem ao arquivista no domínio da gestão do sistema de informação documental da Organização.

Centremos agora a nossa reflexão em torno do Registo de documentos, e da sua relação com o enquadramento orgânico-funcional da função de arquivo.

Segundo a tradição administrativa, o Registo de documentos é uma operação de gestão documental comumente executada pela Secretaria-geral ou Serviço de Expediente da Organização, sendo esta unidade organicamente dependente da Divisão ou Departamento Administrativo.

Todavía, tal como sustenta Cruz Mundet, existe uma alternativa mais lógica que consiste em integrar aquela operação «en el sistema de gestión de documentos y archivo, ya que además de concentrar el conocimiento corporativo en la materia, es el competente en el adecuado control, clasificación y encaminamiento de los documentos a lo largo de su ciclo de vida» (2006: 140-141).

Efectuar uma reorganização funcional desta natureza poderá soar à quebra de uma certa tradição administrativa no que concerne às competências normalmente atribuídas à função da Secretaria, designada também por vezes como Serviço de Expediente Geral e Arquivo.

Em abono da verdade, importa desde já salvaguardar que não se trata de esvaziar qualquer unidade orgânica das suas respectivas competências, mas apenas concentrar na função de arquivo a responsabilidade técnica da gestão documental «con el fin de que en la práctica se garantice un control integral de los documentos»

(CRUZ MUNDET, 2006: 141); ou seja, no sentido de controlar a circulação dos documentos e a sua rastreabilidade desde a produção até sua eliminação ou conservação definitiva, controlando permanentemente a sua localização, e prevenindo perdas de informação.

Em *Qué es un archivero* (2009), Cruz Mundet reforça esta tese sustentando que o arquivista é o profissional adequado para criar um espaço de encontro interdisciplinar, assim como o dinamizador ideal das actividades que recaem dentro do que em terminologia da Qualidade se denomina como «controlo dos documentos», em que se compreende: a reengenharia de processos, o desenho normalizado de documentos, o catálogo de processos, o catálogo de documentos e o controlo do fluxo documental (2009: 68-69).

Contudo, importa referir que o enquadramento orgânico da função de arquivo, designadamente no contexto dos Municípios portugueses, é não raro reduzido ao serviço de “Arquivo Histórico” estabelecido na área da Cultura (ANTÓNIO, 2009), sendo portanto diluída a noção sistémica do Arquivo e separadas as operações técnicas de tratamento documental ao nível dos arquivos correntes assim executadas de uma forma empírica pelos administrativos.

Mas a função de arquivo é inerente à existência de qualquer Organização, pelo que visa, em primeira instância, satisfazer as suas necessidades internas de apoio administrativo. O desenvolvimento da sua vertente cultural decorre da valorização do património documental da Organização numa fase naturalmente posterior à sua génese.

Assim, parece-nos mais lógico que o enquadramento orgânico-funcional da função de arquivo seja mantido na área de gestão administrativa da Organização – tal como se observa na estrutura orgânica da Câmara Municipal da Lourinhã – favorecendo-se, desse modo, a intervenção técnica no sistema de arquivo de uma forma global, centralizada e continuada, e, em última análise, sublinhando o valor primário dos documentos.



### 4.3 A integração e o registo dos documentos

Existem duas vias através das quais são produzidos e respectivamente integrados os documentos no sistema de arquivo das Organizações: gerando-os a própria Organização (clientes internos), ou recebendo-os quando emitidos por parte de outras entidades (clientes externos).

O conceito de «integração» é definido como «o processo pelo qual se determina que um documento de arquivo deve ser produzido e mantido» (NP 4438-2:2005: 24). Este processo implica, desde logo, definir: quais os documentos que devem ser integrados no sistema de arquivo da organização; quem pode ter acesso aos mesmos; justificação das restrições de acesso; prazos de retenção e destino final.

Para além da integração dos documentos, importa também referir a importância da integração da «meta-informação» associada aos mesmos. O conhecimento do contexto de produção, conteúdo e estrutura dos documentos é tanto ou mais relevante do que a conservação física dos mesmos alheada da sua história. Por outras palavras, é a razão de terem sido produzidos e associados a outros documentos/processos, bem como os recursos utilizados para a sua concepção, que lhes confere uma singularidade indissociável da Organização na qual foram criados.

O nível de detalhe da informação descritiva (meta-informação) de cada documento varia consoante as necessidades de utilização (procura) dos processos, ou da relevância que a Organização atribui a determinadas actividades.

O registo de documentos de arquivo, segundo as orientações programáticas da NP 4438-2:2005, implica a associação de quatro elementos (mínimos) de meta-informação:

- a) Um identificador único atribuído pelo sistema;
- b) A data e hora do registo;
- c) Um título ou descrição abreviada;
- d) O autor (pessoa singular ou colectiva), remetente ou destinatário.

Porém, para se manter o controlo da relação vinculativa entre diferentes documentos e processos conexos, contendo dados acerca do seu conteúdo, estrutura e contexto de produção, deverá ser utilizado um sistema de registo mais completo que possibilite portanto um nível mais detalhado de descrição. E, em certos contextos, poderão ser mesmo definidos requisitos obrigatórios de meta-informação específica associada ao registo inicial dos documentos no sentido de preservar as suas relações com outros documentos e garantir a sua plena capacidade probatória.

Assim, e tendo em conta o tipo de actividade em questão, bem como os requisitos de natureza probatória específicos de cada Organização e das necessidades de utilização dos seus documentos de arquivo, segundo a NP 4438-2:2005, a informação descritiva associada ao identificador único dos documentos poderá ainda incluir os seguintes elementos:

- Designação ou título do documento;
- Descrição textual ou resumo;
- Data de produção;
- Data e hora de comunicação e recepção;
- Entrada, saída ou distribuição interna;
- Autor (com a respectiva filiação orgânica);
- Remetente (com a respectiva filiação orgânica);
- Destinatário (com a respectiva filiação orgânica);
- Características físicas;
- Classificação de acordo com o plano de classificação;
- Ligações a documentos relacionados, que documentem a mesma actividade ou caso, sempre que o documento esteja integrado num processo;
- Sistema a partir do qual o documento foi integrado;
- *Software* e respectiva versão que suportou a produção do documento;
- Norma que estabelece a estrutura do documento (por exemplo, *Standard Generalized Markup Language* – SGML, *Extensible Markup Language* – XML);
- Detalhes sobre hiperligações existentes no documento, incluindo o *software* e respectiva versão que suportou a produção do documento relacionado;
- Modelo (*template*) necessário para interpretar a estrutura do documento;
- Acesso;
- Prazo de retenção;
- Outra informação de estrutura ou contexto útil para efeitos de gestão.

Por outro lado, tal como observámos no capítulo 2. dedicado à análise do sistema de gestão documental do Município da Lourinhã, importa também reiterar a utilidade da integração das normas internacionais de descrição arquivística (ISAD(G), ISAAR(CPF), ISDF e ISDIAH) precisamente a partir do registo inicial dos documentos de arquivo, no sentido de garantir o controlo e a descrição continuada da informação, isto é, da sua rastreabilidade.

Estas normas não são normalmente contempladas na arquitectura inicial da maioria dos *softwares* de gestão documental existentes no mercado, sendo mais utilizadas em programas informáticos exclusivamente desenhados para a gestão da fase de pós-produção documental. É pois na fase pós-decisória associada ao arquivo histórico que se inicia comumente a descrição (no nosso entender tardia) do fundo documental da Organização produtora, com o risco de perdas de informação ao longo do ciclo de vida dos documentos de arquivo.

O controlo da rastreabilidade da informação documental através do «controlo dos registos» constitui de resto uma das premissas fundamentais subjacentes à implementação de sistemas de gestão da qualidade em conformidade com a norma ISO 9001:2008. Neste sentido, a Organização «deve estabelecer um procedimento documentado para definir os controlos necessários para identificação, armazenagem, protecção, recuperação, retenção e destino dos registos. Os registos devem manter-se legíveis, prontamente identificáveis e recuperáveis.» (NP EN ISO 9001:2008: 12).

A integração dos documentos na Organização pressupõe, portanto, o «Registo» dos mesmos que tanto pode ser o registo de entrada como o registo de saída. O registo é no fundo o modo de formalizar a integração dos documentos no sistema de gestão documental ou de arquivo. Esta função é normalmente associada à receção, distribuição e saída de correspondência.

Todavia, o registo de entrada de documentos no sistema de arquivo não se deverá reduzir à documentação proveniente do exterior (correspondência recebida), mas sim contemplar todos os documentos de arquivo (informação orgânica) produzidos pela Organização, independentemente da sua origem e destinatário (interno ou externo), suporte e tecnologias usadas para os veicular. Por outras palavras, deverá ser o registo de todas as intervenções no procedimento administrativo – uma evidência necessária e obrigatória. Por isso, sendo o registo importante, também é a qualidade desse mesmo registo.

Por força das obrigações legais que as Organizações públicas têm que garantir em relação aos diversos pedidos de informação apresentados pelos cidadãos-clientes – seja para requerer o acesso a processos existentes, ou para licenciamento de actividades – existe um conjunto de procedimentos de gestão documental correspondentes a três momentos chave:

1. **Identificação** – atribuição de um número de entrada/saída correlativo associada à data; identificação do remetente e classificação documental;
2. **Encaminhamento** – em função do âmbito funcional, actividade e processo, assegurar que o documento seja directamente enviado para a unidade orgânica competente, através dos critérios de classificação definidos pela organização.
3. **Resposta** – garantir ao remetente (cliente externo) a recepção do documento para que o mesmo satisfaça os direitos legais que possam derivar deste acto.

Os documentos provenientes do exterior podem originar ou resultar de processos constituídos por documentos produzidos internamente, isto é, gerados pelos serviços da própria Organização. Pelo que o controlo documental deverá ser exercido de uma forma integrada e à luz de uma «gestão por processos», procurando-se evitar a generalizada dicotomia: correspondência recebida *versus* correspondência expedida. Por outras palavras, reduzir a gestão documental ao controlo da correspondência recebida e expedida, desvirtua o conceito de processo<sup>104</sup> e a sua importância para o próprio funcionamento das Organizações.

---

<sup>104</sup> Sobre o qual reflectimos no ponto 1.5 dedicado ao tema da «Normalização arquivística e gestão da Qualidade».

#### 4.4 A centralização do sistema de registo

No estado de desenvolvimento tecnológico actual e do suporte legal associado ao registo electrónico de documentos, manter um sistema de registo manual tradicionalmente efectuado em livros de registo em suporte de papel é um «anacronismo» crasso (CRUZ MUNDET, 2006), tendo em conta as comprovadas vantagens que a automatização deste processo permite, designadamente no que concerne à possibilidade de centralizar o produto das operações de registo (a informação) num único sistema, e, concomitantemente, efectuar essas mesmas operações de uma forma desconcentrada.

Neste sentido, importa recordar o esforço de adaptação à mudança por parte do Município da Lourinhã através da implementação do programa informático SGD – Sistema de Gestão Documental em 2006, com o intuito de se desmaterializarem os procedimentos relativos aos registos de entrada, encaminhamento e saída de documentos e, paralelamente, no sentido de aumentar a eficiência e o controlo da circulação dos processos em tramitação.

Contudo, para além das fragilidades de carácter tecnológico, subsistem igualmente diversas disfunções de natureza administrativa/arquivística que, tal como procurámos evidenciar no capítulo 2. do presente estudo, desfavorecem a eficiência do circuito documental na respectiva Organização e, consequentemente, o atendimento prestado aos seus clientes.

Assim, a centralização do sistema de registo favorecida pelas novas tecnologias da informação parece-nos constituir a forma mais lógica e eficaz em termos de gestão de documentos, o que não implica necessariamente concentrar as operações de registo e encaminhamento de documentos num único serviço.

Um sistema de registo centralizado pressupõe que todas as acções sejam efectuadas a partir de um único programa informático de gestão documental que contenha apenas dois “livros”<sup>105</sup> para o registo de entrada e saída de documentos – mantendo-se um registo permanente da circulação dos mesmos e a sua ligação aos respectivos processos – sendo a sua localização original mantida num único servidor<sup>106</sup>. E, ao mesmo tempo, existirem tantos locais físicos de registo e encaminhamento de processos quanto a Organização considerar necessários para o aumento da sua eficácia e eficiência, no sentido de garantir a satisfação dos seus clientes (internos e externos).

---

<sup>105</sup> E não quatro livros de registo, tal como se observa no sistema de gestão documental do Município da Lourinhã.

<sup>106</sup> Devendo existir cópias de segurança da informação noutros servidores de apoio.

Deste modo, mantém-se «o princípio da unidad registral» (CRUZ MUNDET, 2006) de modo a que o registo de todas as entradas e saídas de processos corresponda a uma numeração sequencial única, iniciada e terminada em cada ano civil, correspondendo a um único sistema de controlo, independentemente da quantidade de locais físicos definidos para a execução das operações de registo documental.

Não obstante, a desconcentração das operações de registo e encaminhamento de processos apenas funcionará se previamente tiverem sido mapeados os circuitos documentais e normalizados os procedimentos necessários para garantir a coerência e o controlo da produção da informação, por exemplo, a partir da normalização das tipologias documentais existentes, e da classificação de documentos. Em relação a este último aspecto (a classificação), deverá ser desenvolvido um sistema com base na análise funcional, regularmente revisto e actualizado, e com a colaboração de todos, ou seja, adaptado às constantes mudanças que ocorrem nas Organizações, sobretudo na linguagem documental utilizada em cada actividade.

Em última análise, a desconcentração das operações de registo será tanto mais eficaz depois de sedimentada uma cultura de normalização interiorizada por todos os intervenientes, envolvendo dirigentes e colaboradores (clientes internos).

Assim, tal como preconiza C. Guardado da Silva no prefácio à obra *Desafios Profissionais da Gestão Documental* (2009) da autoria de Júlio Rafael António, «um esforço de normalização de critérios exige uma gestão centralizada, concentrando num único serviço ou unidade orgânica a entrada e a saída de informação. Aqui deve ser feito o controlo dos documentos, integrando-os no sistema de arquivo através do registo, depois de seleccionar os que não integrarão o sistema de arquivo, e gerindo os documentos produzidos pela organização» (2009: 6-7).

#### 4.5 A classificação documental

Tal como temos vindo a reflectir ao longo deste estudo, para que uma Organização funcione de uma forma eficaz e eficiente, preocupada com a satisfação dos seus clientes, e norteando-se por princípios de Qualidade e Excelência, deverá gerir as suas actividades de uma forma lógica e controlada, isto é, com base numa «abordagem por processos» (NP EN ISO 9001:2008).

De facto, a identificação dos processos orgânicos como premissa fundamental para a implementação de um sistema de gestão da qualidade, coincide com a técnica arquivística de análise e reconstituição de séries documentais<sup>107</sup>. Compreender a forma como se iniciam, desenvolvem e findam os processos, a par da relação estabelecida entre as diversas tipologias documentais que os compõem e a sua integração hierarquizada nas funções da Organização, são passos fundamentais para a elaboração de um quadro de classificação de processos e documentos de arquivo.

Esta técnica, normalmente associada aos conceitos de fundo documental, princípio da proveniência e do respeito pela ordem original, permite compreender a coerência do conjunto de documentos produzidos ou recebidos por uma determinada entidade, pública ou privada, no exercício da sua actividade e, assim, estruturar o conhecimento acumulado pela mesma.

Se no passado era entendida e aplicada como uma actividade eminentemente dirigida ao estudo e organização de arquivos históricos, isto é, centrada em séries documentais descontinuadas, a classificação documental é hoje preconizada como uma metodologia de trabalho que se deverá alargar ao nível da produção documental – fase «genésica», administrativa e corrente.

Do ponto de vista cognitivo, classificar é um recurso intelectual que permite organizar o conhecimento, neste caso, materializado num sistema de arquivo concebido como extensão mnemónica e probatória da acção humana.

Classificar é, no fundo, uma operação de lógica que permite racionalizar as ligações entre os diversos recursos informacionais existentes – documentos de arquivo – com o intuito de, primeiro, fazer prova de determinados actos ou eventos considerados relevantes para, depois, recuperá-los de uma forma selectiva e controlada.

---

<sup>107</sup> A série documental é uma «unidade arquivística constituída por um conjunto de documentos simples ou compostos a que, originalmente, foi dada um ordenação sequencial, de acordo com um sistema de recuperação da informação. Em princípio, os documentos de cada série correspondem ao exercício de uma mesma função ou actividade, dentro de uma mesma área de actuação. Pode contemplar vários níveis de subdivisão.» (NP 4041:2005: 7).

O objectivo da classificação documental é sustentar a integração dos documentos no sistema de arquivo da Organização, garantindo a sua autenticidade e, assim, contribuir para uma imagem credível da actividade administrativa.

Para conhecer a Organização na qual opera, o arquivista ou gestor do sistema de informação deverá encetar uma investigação preliminar a partir da qual seja possível compreender o contexto administrativo e funcional no âmbito do qual são gerados os processos. Examinar a forma como os documentos integrados no sistema de arquivo se relacionam com o desenvolvimento das actividades da Organização constitui o âmago da «análise funcional» subjacente à elaboração do Plano de Classificação.

A análise funcional impõe-se como uma etapa metodológica incontornável para a concepção e o planeamento estratégico de um sistema de arquivo (ISO 15489:2001).

A operacionalização de um sistema de arquivo enquanto unidade de gestão de informação orgânica, será tanto mais eficiente quanto estruturado se encontrar o seu sistema de classificação.

Existe um vasto conjunto de vantagens que se poderão obter através da planificação e melhoria contínua do sistema de classificação documental, a saber:

- Melhorar a imagem da entidade produtora, desburocratizando procedimentos e circuitos documentais;
- Modernizar o sistema de gestão de arquivo de forma a torná-lo mais eficaz e eficiente, quer ao nível interno, quer em relação à capacidade de resposta às solicitações externas;
- Simplificar a pesquisa, localização e recuperação dos documentos, de modo a responder eficientemente às necessidades de informação e consulta;
- Reduzir despesas directamente associadas à duplicação de informação arquivada de forma difusa e sem regras;
- Diminuir custos relativos à morosidade da tramitação, acesso e comunicação de documentos;
- Poupar demoras ou perdas de tempo inúteis aos clientes (internos e externos), reduzindo os tempos médios de resposta;
- Fomentar a normalização e a avaliação contínua dos documentos;
- Controlar o crescimento da produção documental;
- Criar bases para a definição dos prazos de retenção dos documentos;
- Promover a gestão documental integrada;
- Garantir a unicidade dos processos e das tipologias documentais que os compõem;



- Favorecer a manutenção dos arquivos através da selecção e protecção de documentos de conservação permanente desde a sua criação;
- Garantir uma eliminação selectiva e metódica dos documentos desprovidos de valor histórico.

A planificação e melhoria contínua do sistema de classificação documental, permitirá, em última análise, alcançar um nível de qualidade mais elevado relativamente aos serviços de informação prestados directamente aos cidadãos-clientes.

O Plano de Classificação é, no fundo, a «coluna vertebral de qualquer Sistema de Gestão Documental (...)» pelo que ignorar esta realidade «(...) é desconhecer completamente as regras fundamentais da organização dos Arquivos» (ANTÓNIO, 2009: 173).

Na sequência da metodologia adoptada para a elaboração do Plano de Classificação Documental do Município da Lourinhã, implementado em 2006, apresentamos em seguida uma proposta de revisão deste instrumento.

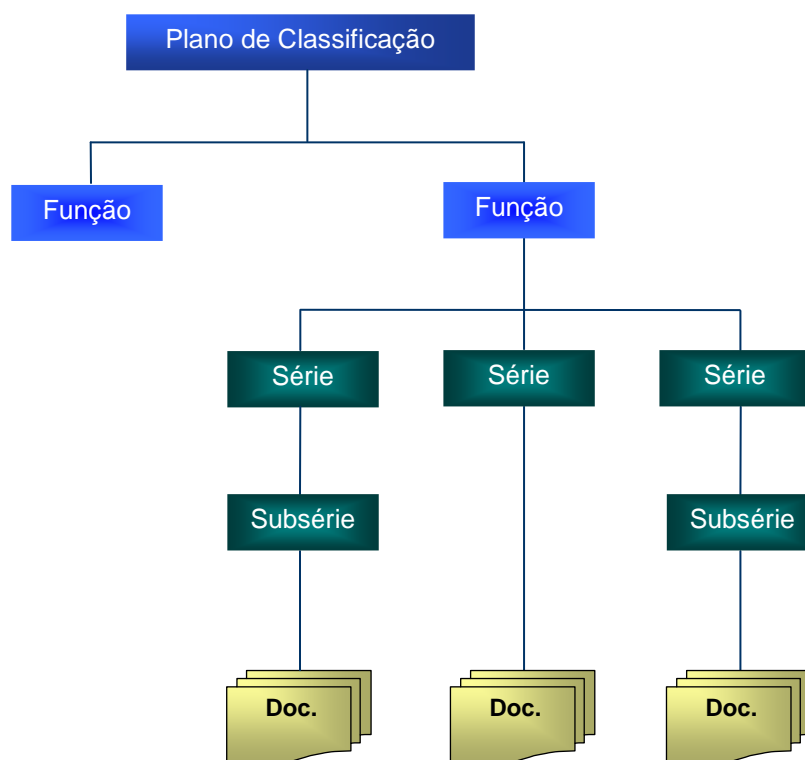


Figura 16 – Modelo de Plano de Classificação Funcional

#### **4.5.1 O Plano de Classificação Documental do Município da Lourinhã – proposta de revisão**

A classificação de documentos no Município da Lourinhã representava em 2005 um resquício da memória de uma prática que há muito deixara de constituir rotina de trabalho no serviço de expediente geral (Secretaria).

A razão que nos parece ter justificado o abandono desta prática deriva da inadequação do esquema de classificação existente face ao natural desenvolvimento e complexificação da estrutura administrativa da própria Organização.

No que concerne à forma como era realizada a classificação documental no Município da Lourinhã, concluímos que esta não era uma prática integrada que compreendesse a diversidade dos processos administrativos, reduzindo-se à “classificação de correspondência”. Por outras palavras, o instrumento usado para aquele efeito, denominado por “Classificador de Correspondência”<sup>108</sup>, apesar de lhe terem sido aditados alguns conteúdos, não terá sido ajustado às sucessivas atribuições de novas competências às autarquias locais, facto que terá motivado o abandono da sua utilização. Quanto à sua estrutura, remetemos a análise para o texto introdutório da primeira versão do Plano de Classificação Documental implementado em 2006.

Assim, a revisão (em curso) do plano de classificação que aqui se apresenta como proposta de melhoria do sistema de gestão documental do Município da Lourinhã, prende-se com uma imposição metodológica desde logo definida na sua primeira versão: a necessidade de adaptar este instrumento à mudança, face às alterações que naturalmente ocorrem na linguagem documental motivadas pela evolução da legislação e atribuição de novas funções e competências orgânicas. Estes factores implicam necessariamente novas necessidades de organização e pesquisa da informação. Em segundo lugar, porque o quadro de classificação associado à primeira versão do plano foi precocemente abandonado por se considerar que a sua utilização atrasava as operações de registo e encaminhamento dos documentos.

Por outro lado, porque também não foi possível harmonizar a nossa proposta inicial com o esquema de classificação previamente existente no programa informático SPO – Sistema de Processos de Obras. Do ponto de vista arquivístico, entendemos que as designações associadas ao âmbito funcional Urbanização e

---

<sup>108</sup> Depois de diversas pesquisas, ainda não conseguimos determinar a data de origem daquele «Classificador de Correspondência», pelo que avançamos com a hipótese de que o mesmo possa ter sido implementado de uma forma informal mas não documentada, isto é, como resposta espontânea às necessidades do serviço de expediente.

Edificação (vulgo Obras Particulares) contidas naquele programa encontravam-se desajustadas da realidade documental – obstáculo que almejamos ultrapassar nesta proposta de revisão defendendo, contudo, que deve ser a Organização a definir o esquema de classificação que mais lhe convém, e não a empresa fornecedora do *software* de gestão de processos.

Segundo o MoReq2: *MODEL REQUIREMENTS FOR THE MANAGEMENT OF ELECTRONIC RECORDS: UPDATE AND EXTENSION*, 2008, resumido por António (2009: 173-200), para que um sistema de gestão electrónico de documentos de arquivo funcione de uma forma lógica e eficaz, isto é, em conformidade com o sistema de gestão documental, deverá ser compatível com o plano de classificação definido e actualizado pela Organização.

Neste contexto, e pelas razões apresentadas ao longo deste estudo, a revisão do Plano de Classificação Documental do Município da Lourinhã afigura-se-nos portanto como uma oportunidade de melhoria que deverá ser igualmente associada à implementação do sistema de gestão da qualidade.

### **Metodologia e estruturação**

A metodologia seguida para a elaboração da primeira versão deste instrumento de descrição e controlo documental, não dispensou a consulta prévia de bibliografia de referência sobre esta temática. O «Manual de Gestão de Documentos», publicado pelo extinto Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (1998); o Manual «Como classificar e ordenar documentos de arquivo», da autoria de Janice Gonçalves (1998); e o «Manual de Archivística», da autoria de Cruz Mundet (2003), foram as primeiras leituras seleccionadas para nos familiarizarmos com os aspectos conceptuais inerentes à classificação de documentos.

Para efeitos de estruturação do plano de classificação, seguimos as orientações definidas na Norma Portuguesa 4438-2:2005 respeitando todos os procedimentos e recomendações de aplicação relativamente ao desenvolvimento e estruturação de um sistema de classificação funcional, conforme representado no modelo da Figura 16.

### **Levantamento e análise documental**

Definido o universo a que se destina o plano, começámos por esboçar um sistema de classificação do tipo orgânico-funcional, respeitando à letra a nomenclatura oficial representada no organograma da Câmara Municipal da Lourinhã.

Porém, tendo em conta a recorrente e típica volatilidade das designações atribuídas às diferentes unidades orgânicas que constituem uma Organização desta natureza, optámos por desenvolver um sistema de classificação funcional, baseado numa linguagem clara e declinando os diferentes prefixos hierárquicos atribuídos às unidades orgânico-funcionais existentes. Por outras palavras, considerámos que não seria vantajoso associar a cada função o tipo de categoria e designação orgânica que, no presente, lhe é atribuída – Serviço, Sector, Secção, Divisão.

Deste modo, com base no Regulamento Orgânico da Câmara Municipal da Lourinhã procedemos então ao levantamento de todas as suas unidades funcionais para, numa primeira abordagem, identificarmos e compreendermos as competências gerais e específicas de cada uma delas e, num segundo momento, relacioná-las com as principais actividades da respectiva instituição.

Para compreender a linguagem interna de cada serviço, recorreremos à consulta do Regulamento do Sistema de Controlo Interno da Câmara Municipal da Lourinhã<sup>109</sup>, bem como diversos livros de registo de correspondência, planos e relatórios de actividades. Procurámos ainda estabelecer uma articulação dessa mesma linguagem com a tabela de selecção documental anexa à Portaria 412/2001, de 17 de Abril, alterada e republicada pela Portaria 1253/2009, de 14 de Outubro – diploma que regulamenta a avaliação, selecção e eliminação dos documentos das autarquias locais.

Todavia, a linguagem patenteada na referida portaria conjuga uma panóplia de expressões em muitos casos referentes a «colecções» e «tipologias» documentais que, pela sua natureza conceptual, não se coadunam inteiramente com o princípio fundamental da classificação de documentos: a «organização por processos».

Quando falamos de «colecções», em termos arquivísticos, referimo-nos a um conjunto de documentos organizado por referência a características comuns extrínsecas ao seu conteúdo, nomeadamente em relação à sua tipologia, tema e/ou suporte; por exemplo, guias de receita, mapas estatísticos, livros de actas, livros de registo de requerimentos, etc.

Ao referirmo-nos a «tipologias», estamos a relacionar tipos diferenciados de documentos que, independentemente do assunto que neles figurar, cumprem determinados requisitos formais, nomeadamente administrativos, diplomáticos e jurídicos, que os caracterizam e distinguem de acordo com os fins a que se destinam (BELLOTTO, 2002); por exemplo, ofícios, actas, requerimentos, relatórios, etc.

---

<sup>109</sup> Documento de controlo interno, baseado no POCAL (Plano Oficial de Contas das Autarquias Locais), que visa normalizar a actividade contabilística da autarquia, constituindo esta uma das *funções-meio* mais importantes da instituição.

Tendo em conta que um Plano de Classificação Documental visa constituir-se como um instrumento de descrição e pesquisa de informação orgânica, aquilo que procurámos efectuar foi reflectir as expressões que melhor caracterizam as funções e actividades da Organização, isto é, os seus processos.

Quando nos referimos, por exemplo, às séries «ordens de pagamento» e «guias de receita» integradas no âmbito funcional da contabilidade, estamos a falar de uma forma de sistematização de informação que relaciona colecções de documentos por referência a uma tipologia documental específica; embora, nas quais, também se compreenda a própria «acção» ou processo administrativo.

Para ilustrar um pouco melhor o raciocínio anterior, refira-se o exemplo das seguintes tipologias documentais: «alvará» e «requerimento». Os alvarás são documentos que obedecem a uma estrutura diplomática com regras protocolares previamente definidas. Um alvará é uma licença ou autorização dada por autoridade competente para a realização de determinados actos ou eventos (BELLOTTO, 2002: 47). Normalmente inicia-se com o título ou denominação do documento, seguido do número de ordem e da data da expedição. Depois, segue-se o texto onde será indicado o objecto (nome da entidade ou evento) a que se refere o alvará e, consoante os casos, o prazo de validade para a realização ou duração da acção. Por fim, deverá ser designado o nome e designação do cargo da autoridade que expede o alvará. O alvará corresponde normalmente ao culminar de um processo administrativo que se iniciou com base num «requerimento». O alvará pode, portanto, constituir a formalização da autorização dada ao pedido apresentado no requerimento.

O «requerimento» é uma tipologia documental que serve para formalizar o pedido de algo a uma autoridade pública, obedecendo também a uma estrutura protocolar própria: 1) título e nome da autoridade a quem está sendo dirigido o requerimento; 2) texto (nome, qualificação profissional e função do interessado), seguindo-se a exposição da solicitação, através da expressão «requer»; 3) o pedido de autorização através da expressão «Pede deferimento»; e data. (BELLOTTO, 2002: 86).

Assim, ao desmembrarem-se estas duas tipologias documentais nos casos em que as mesmas estão, de facto, intelectualmente relacionadas, corre-se o risco de se diluir o conceito de processo criando um sistema de classificação de séries documentais baseado em tipologias que, em rigor, não espelham o tipo de actividade em causa. Por outras palavras, um processo pode ser constituído por diversas tipologias documentais (requerimentos, informações, pareceres, despachos e alvarás) as quais, isoladamente, não reflectem aquilo que é mais importante: a especificidade completa da acção administrativa que lhes deu origem.

O Plano de Classificação Documental serve essencialmente para definir uma metodologia de classificação focalizada em processos, e não tanto em tipologias documentais.

Contudo, na prática nem sempre é possível ou até mesmo útil a existência de um sistema de organização constituído totalmente por processos, pelo que se deverá procurar um equilíbrio entre os aspectos teórico-conceituais e a tradição administrativa da Organização em estudo.

Na proposta de revisão que aqui apresentamos procurámos respeitar a forma como os serviços organizam e identificam a documentação que produzem, conscientes de que em muitos casos se continua a privilegiar a organização da documentação por referência às tipologias documentais que constituem os processos, em prejuízo da acção administrativa em causa.

Esta situação é tanto mais contraproducente nos casos em que certas tipologias como, por exemplo, pareceres e despachos, são dissociadas dos seus processos para assim constituírem uma série documental própria por vezes criada com os documentos originais ou com base em reproduções dos mesmos, originando, neste último caso, duplicação de informação e duplicação de procedimentos de arquivo.

A título de exemplo extraído do quadro de classificação aqui proposto, refira-se a série designada por «Informações/Pareceres/Despachos» (código 16.27) integrada no âmbito funcional da «Contabilidade» (código 16).

Por outro lado, importa igualmente referir que nos casos em que houve oportunidade de diálogo com os serviços produtores, e sempre que se considerou útil evitou-se aquele tipo de opções através da produção de consensos relativamente às expressões de classificação a serem utilizadas, mantendo-se uma articulação lógica entre a organização física dos documentos e o sistema de recuperação da informação.

Deste modo, tal como na primeira versão, começámos por submeter à apreciação de todos um esboço inicial do quadro de classificação solicitando a cada unidade orgânica que manifestasse as suas sugestões de melhoria numa tabela criada especificamente para cada serviço, conforme o exemplo seguinte:

ÂMBITO FUNCIONAL Série/subsérie documental	OBSERVAÇÕES
<b>JUVENTUDE</b>	
Protocolos	Manter
PTJ – Posto de Turismo Jovem	Manter
IPJ – Instituto Português da Juventude	Manter
Movijovem	Manter
Associativismo Juvenil	Manter
Intercâmbio Associativo	Série documental descontinuada
Apoio à Iniciativa das Associações Locais	Série documental descontinuada
Comissão Municipal da Juventude	Manter
Eventos, Projectos e iniciativas	Manter
Workshops	Manter
Escola de Saberes	Manter
Concursos de Fotografia	Série documental descontinuada
Astronomia no Verão	Manter
Ciência Viva	Manter
Curso de Xadrez	Série documental descontinuada
Skate Park	Série documental descontinuada
Mês da Juventude	Série documental descontinuada
Voluntariado	Série documental descontinuada
Animação de Natal	Série documental descontinuada
Festa de Halloween	Série documental descontinuada

Quadro 12. Exemplo de sugestões de melhoria do quadro de classificação documental

As sugestões de melhoria apresentadas nas tabelas não dispensaram em muitos casos o diálogo entre o arquivista e os administrativos mais experientes de cada serviço produtor, no sentido de se limarem arestas relativamente às expressões de classificação associadas a cada série/subsérie documental, mas também no que concerne à sua própria hierarquização.

Definido o sistema de classificação que se pretende adoptar para a Organização em estudo, e problematizados os aspectos decorrentes da análise documental, segue-se a estruturação do quadro de classificação.

### O Quadro de classificação

M. Roberge citado por Cruz Mundet define o quadro de classificação como «una estrutura jerárquica y lógica que refleja las funciones y las actividades de una organización» (2003: 243), designadamente no que concerne ao âmbito da produção documental. O quadro de classificação é, no fundo, a materialização prática da metodologia definida no plano para a implementação ou melhoria de um determinado sistema de classificação documental.

O sistema de classificação é um «modelador de informação» elaborado a partir das funções da Organização que visa normalizar as designações inerentes à produção documental.

A aplicação do quadro de classificação deverá respeitar o «princípio da proveniência», isto é, para cada fundo documental dever-se-á aplicar um quadro específico.

Aproveitamos pois a oportunidade desta proposta de melhoria para corrigir a primeira versão do plano de classificação da Organização em estudo, no qual inadvertidamente integramos o esquema de classificação do fundo documental da Assembleia Municipal no mesmo quadro de classificação da Câmara Municipal. Considerando que se tratam de dois fundos documentais distintos, com sistemas próprios de registo de entrada e saída de documentos, deverá pois respeitar-se a «unicidade» de cada um dos fundos através criação de dois quadros de classificação conforme apresentamos em anexo<sup>110</sup> ao presente estudo.

Relativamente à apresentação dos níveis de subdivisão no quadro de classificação, a sua apresentação deverá ser hierárquica partindo de um nível mais geral para um nível mais concreto. Os princípios que inspiram a estruturação de um quadro de classificação, deverão, em suma, corresponder a um nível de generalidade ideal baseado nos seguintes aspectos:

1. **Delimitação e unicidade** – o objecto do quadro de classificação é o «fundo documental», o seja, um conjunto de documentos de arquivo, independentemente da sua data e suporte material, produzidos ou recebidos por uma entidade pública ou privada, no exercício da sua actividade e conservados por razões de natureza probatória e/ou informativa.
2. **Estabilidade** – o quadro de classificação deve basear-se numa linguagem clara e objectiva, isto é, centrada nas funções da Organização evitando-se a volatilidade normalmente associada às designações inerentes à estrutura hierárquica da mesma.
3. **Simplicidade** – a estrutura do quadro de classificação deverá ser suficientemente flexível para, em qualquer momento, permitir a inclusão de novos conteúdos sem ambiguidades ou sobreposições e, ao mesmo tempo, evitar subdivisões desnecessárias.

---

<sup>110</sup> Ver anexo VI.



## **Distribuição das classes e níveis de classificação**

A maior dificuldade que sentimos em termos de organização de classes/subclasses verificou-se, sobretudo, ao nível da distribuição das séries documentais directamente relacionados com o âmbito «Taxas e Licenças».

Se na nossa perspectiva, tudo o que é passível de pagamento de taxas deveria ser classificado por referência directa aquele âmbito funcional, na óptica de alguns serviços produtores, em certos casos, não faz qualquer sentido dissociar a classificação das acções administrativas do âmbito funcional mais específico.

Por exemplo, no que concerne ao pagamento de taxas relativas ao Licenciamento de Construção e Licenciamento de Utilização integradas no âmbito funcional das «Obras Particulares», optámos por aceitar a sugestão dos serviços produtores com a convicção de que esta aparente incongruência simplificará, não obstante, a descrição e a pesquisa da documentação em causa.

Deste modo, aglutinaram-se todas as séries documentais associadas ao âmbito funcional das «Obras Particulares», independentemente de alguns processos de licenciamento daquela natureza pressuporem o pagamento de uma taxa.

Sob pena de incorrermos em eventuais contradição teóricas relativamente à distribuição das séries documentais e respectivos âmbitos funcionais, as nossas opções apontaram sempre no sentido de se privilegiar a realidade prática, procurando manter uma coerência entre a produção da documentação e o sistema de recuperação da informação.

Em termos de hierarquização e detalhe descritivo das séries/subséries, é curioso observar que se para alguns serviços produtores não se justifica a elaboração de um esquema de classificação demasiado exaustivo, para outros, a necessidade de ser mais descritivo e específico impõe-se de uma forma natural. Por exemplo, no caso das actividades relativas ao âmbito funcional «Ordenamento do Território e Urbanismo», foi-nos sugerido que, dada a diversidade de procedimentos e assuntos associados aquele tipo de processos seria útil distinguir cada um deles, ainda que muitos dos procedimentos se repetissem em diferentes tipos de processos, se não vejamos:

<b>CÓDIGO</b>	<b>ÂMBITO FUNCIONAL</b> CLASSE Subclasse
<b>23</b>	<b>ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E URBANISMO</b>
<b>23.01</b>	PLANOS NACIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.
<b>23.01.01</b>	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.
<b>23.02</b>	PLANOS SECTORIAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.
<b>23.02.01</b>	Plano Rodoviário Nacional.
<b>23.02.02</b>	Plano Sectorial da Rede Natura 2000.
<b>23.02.03</b>	Plano Nacional da Água.
<b>23.02.04</b>	Plano da Bacia Hidrográfica das Ribeiras do Oeste.
<b>23.02.05</b>	Outros.
<b>23.03</b>	PLANOS ESPECIAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.
<b>23.03.01</b>	PLANO DE ORDENAMENTO DA ORLA COSTEIRA ALCobaça-MAFRA.
<b>23.03.01.01</b>	Suspensão Total.
<b>23.03.01.02</b>	Suspensão Parcial.
<b>23.03.01.03</b>	Medidas Preventivas.
<b>23.03.02</b>	Outros.
<b>23.04</b>	PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.
<b>23.04.01</b>	Plano da Região Oeste.
<b>23.04.02</b>	Plano da Região Oeste e Vale do Tejo.
<b>23.05</b>	PLANOS MUNICIPAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.
<b>23.05.01</b>	PLANOS INTER-MUNICIPAIS.
<b>23.05.02</b>	PLANO DIRECTOR MUNICIPAL.
<b>23.05.02.01</b>	Relatório de Avaliação da Execução do Plano.
<b>23.05.02.02</b>	Alteração.
<b>23.05.02.03</b>	Alteração Regime Simplificado.
<b>23.05.02.04</b>	Suspensão Total.
<b>23.05.02.05</b>	Suspensão Parcial.
<b>23.05.02.06</b>	Revisão.
<b>23.05.02.07</b>	Exposições Discussão Pública.
<b>23.05.02.08</b>	Exposições Participação Preventiva.
<b>23.05.02.09</b>	Expropriações.
<b>23.05.02.10</b>	Medidas Preventivas.
<b>23.05.03</b>	PLANO DE URBANIZAÇÃO.
<b>23.05.03.01</b>	Termos de Referência.
<b>23.05.03.02</b>	Alteração.
<b>23.05.03.03</b>	Alteração Regime Simplificado.
<b>23.05.03.04</b>	Suspensão Total.
<b>23.05.03.05</b>	Suspensão Parcial.
<b>23.05.03.06</b>	Revisão.
<b>23.05.03.07</b>	Exposições Discussão Pública.
<b>23.05.03.08</b>	Exposições Participação Preventiva.
<b>23.05.03.09</b>	Expropriações.
<b>23.05.03.10</b>	Medidas Preventivas.
<b>23.05.04.</b>	PLANO DE PORMENOR.
<b>23.05.04.01</b>	Termos de Referência.
<b>23.05.04.02</b>	Proposta Preliminar.
<b>23.05.04.03</b>	Alteração.
<b>23.05.04.04</b>	Alteração Regime Simplificado.
<b>23.05.04.05</b>	Suspensão Total.
<b>23.05.04.06</b>	Suspensão Parcial.
<b>23.05.04.07</b>	Revisão.
<b>23.05.04.08</b>	Exposições Discussão Pública.
<b>23.05.04.09</b>	Exposições Participação Preventiva.
<b>23.05.04.10</b>	Expropriações.
<b>23.05.04.11</b>	Medidas Preventivas.

Quadro 13. Esquema de classificação das séries documentais da função Ordenamento do Território e Urbanismo (1ª versão)

De facto, não existe uma regra universal que defina o número máximo de níveis hierárquicos de descrição e correspondentes subdivisões, ficando ao critério de cada Organização o grau de complexidade descritiva associada a cada função e respectivas actividades (NP EN 4438-2:2005).

Atendendo à exaustividade descritiva materializada na primeira versão do quadro de classificação implementado em 2006, indicada como razão para o atraso das operações de registo de entrada de documentos, e considerando, por outro lado, que em termos práticos aquilo que importa classificar do ponto de vista da recuperação da informação é objectivamente a «série documental» – isto é, os processos – optámos nesta proposta de revisão por reduzir o sistema de classificação a três níveis hierárquicos, conforme o exemplo seguinte:

<b>CÓDIGO</b>	<b>ÂMBITO FUNCIONAL</b> Série/subsérie documental
<b>38</b>	<b>ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E URBANISMO</b>
<b>38.01</b>	Planos Nacionais de Ordenamento do Território
<b>38.01.01</b>	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
<b>38.02</b>	Planos Sectoriais de Ordenamento do Território
<b>38.02.01</b>	Plano Rodoviário Nacional
<b>38.02.02</b>	Plano Sectorial da Rede Natura 2000
<b>38.02.03</b>	Plano Nacional da Água
<b>38.02.04</b>	Plano da Bacia Hidrográfica das Ribeiras do Oeste
<b>38.03</b>	Plano de Ordenamento da Orla Costeira Alcobaça-Mafra
<b>38.04</b>	Planos Regionais de Ordenamento do Território
<b>38.04.01</b>	Plano da Região Oeste
<b>38.04.02</b>	Plano da Região Oeste e vale do Tejo
<b>38.05</b>	Planos Municipais de Ordenamento do Território
<b>38.05.01</b>	Planos Inter-municipais
<b>38.05.02</b>	Plano Director Municipal
<b>38.05.03</b>	Plano de Urbanização
<b>38.05.04</b>	Plano de Pormenor
<b>38.06</b>	Documentação Diversa associada aos Instrumentos de Gestão Territorial
<b>38.07</b>	Planos Estratégicos
<b>38.08</b>	Áreas Urbanas de Génese Ilegal
<b>38.09</b>	Estudos de Ocupação Urbanística
<b>38.10</b>	Projectos de Arranjos de Espaços Exteriores
<b>38.11</b>	Projectos Municipais de Arquitectura
<b>38.11.01</b>	Levantamento Arquitectónico
<b>38.11.02</b>	Estudo Prévio
<b>38.11.03</b>	Projecto de Arquitectura
<b>38.11.04</b>	Projecto de Execução
<b>38.11.05</b>	Projecto de Especialidade
<b>38.12</b>	Áreas de Cedência e Operações de Permuta

Quadro 14. Esquema de classificação das séries documentais da função Ordenamento do Território e Urbanismo – proposta de revisão do quadro de classificação

Aquilo que na segunda coluna designamos por «Âmbito Funcional» equivale às funções das unidades orgânicas que constituem a respectiva Organização; mas, pelas razões anteriormente mencionadas relativamente à volatilidade dos prefixos orgânico/hierárquicos a elas associados, decidimos consignar apenas o seu domínio funcional.

Dentro dos âmbitos funcionais subjazem duas diferentes categorias de funções: funções-meio e funções-fim. As primeiras dizem respeito às actividades de suporte e gestão interna inerentes a qualquer tipo de Organização, por exemplo, Recursos humanos, Contabilidade, Tesouraria, Património. Dentro destas distinguem-se também as actividades de gestão e planeamento técnico organizacional para o apoio à decisão, enquadradas em três âmbitos: «Área Administrativa», «Área Jurídica» e «Área Financeira».

Quanto às funções-fim, correspondem às actividades específicas da Organização cujos objectivos se materializam particularmente no contacto com entidades externas em termos de prestação de serviços e/ou permuta de informação e bens; por exemplo, Acção Social, Taxas, Impostos e Licenças, Educação, Juventude, Desporto, Obras Municipais; etc.

Os âmbitos funcionais encontram-se ordenados alfabeticamente e, dentre destes, a ordenação é estabelecida por referência a um sistema de codificação hierárquica.

Neste sentido, o primeiro âmbito funcional que aparece na tabela de classificação funcional designa-se por «Acção Social» (código 01), seguindo-se o segundo âmbito funcional designado por «Aferições» (código 02), e assim sucessivamente, até ao último âmbito funcional designado por «Veterinário» (código 52).

### **A codificação**

Quanto ao tipo de codificação, optámos por uma tipologia numérica em detrimento de uma alfabética, ou de uma alfanumérica. A despeito das vantagens que esta última oferece em termos mnemónicos, a quantidade de unidades funcionais contempladas no quadro de classificação que aqui propomos é muito superior à quantidade de letras do abecedário universal, pelo que teríamos que repetir muitas delas, tornando a codificação demasiado extensa e confusa.

A codificação numérica tal como a apresentamos, de uma forma lógica, hierárquica e sequencial, permite, em qualquer altura e sem quaisquer limites, a sua expansibilidade, isto é, a introdução de novos conteúdos dentro de cada âmbito funcional.

Na primeira coluna a contar da esquerda, figura o código correspondente às diferentes classes/subclasses registadas na coluna imediatamente a seguir.

A inclusão de zeros à esquerda em qualquer sequência começada pelo número 1 até à primeira casa decimal decorre da ordenação sistemática imposta pelo programa SGD – Sistema de Gestão Documental. Os pontos que se seguem a cada par de dígitos servem apenas como separadores dos níveis de classificação hierárquica atribuídos a cada classe/subclasse relacionada.

O primeiro par de dígitos corresponde ao âmbito funcional registado na segunda coluna. O segundo par de dígitos diz respeito às classes ou séries documentais representadas igualmente na segunda coluna através das designações associadas às actividades/processos do âmbito funcional no qual se enquadram. O terceiro par de dígitos corresponde a uma subdivisão da série documental motivada em certos casos pela necessidade de sistematizar a informação em subconjuntos mais específicos.

A terceira coluna da tabela serve para indicar o anterior código de classificação, estabelecendo-se assim uma equivalência intelectual com a primeira versão do plano de classificação.

### **Prazos de conservação e destino final**

Na quarta e quinta coluna a contar da esquerda são indicados os «prazos de conservação (anos)» e «destino final», mas apenas em relação às séries/subséries documentais contempladas na tabela de selecção documental anexa à Portaria 412/2001, de 17 de Abril, alterada e republicada pela Portaria 1253/2009, de 14 de Outubro. Na coluna em que é indicado o «destino final» de cada série documental, quando aparece a letra «C» significa que a documentação é de conservação definitiva, isto é, adquiriu um valor histórico-cultural; pelo contrário, quando aparece a letra «E» significa que a documentação poderá ser objecto de eliminação depois de terminado o prazo de conservação correspondente.

A sexta coluna da tabela ocupa um espaço exclusivamente destinado para a inclusão de «observações», comentários, esclarecimentos ou notas adicionais relacionadas com as séries/subséries documentais correspondentes.

Quanto ao formato de apresentação do quadro de classificação, nesta proposta de revisão, optámos por recorrer às funcionalidades de cálculo e tratamento de dados através do aplicativo *Microsoft Office Excel 2003* proporcionando um ambiente de consulta e visualização de conteúdos mais dinâmico e intuitivo.

Por fim, a proposta de melhoria do quadro de classificação documental do Município da Lourinhã que aqui se apresenta deverá ainda ser submetida a uma apreciação geral de todos os serviços produtores, e em especial por parte daqueles que não tiveram disponibilidade para manifestar as suas opiniões.

O plano de classificação documental é um instrumento estruturante do Sistema de Arquivo, a base da organização da memória e do conhecimento produzido pela instituição, pelo que a participação de todos na sua reelaboração é um requisito fundamental para levar a bom porto esta proposta.

## Conclusão

Dos percursos da arquivística e da gestão pela qualidade, com itinerários complementares no sentido da modernização administrativa trilhados até hoje, procurou-se reflectir aqui sobre as respectivas teorias, conceitos, projectos, políticas e instrumentos<sup>111</sup> de normalização de práticas e métodos de trabalho.

Reflectiu-se, no fundo, sobre novas perspectivas e caminhos metodológicos que se cruzam necessariamente com o domínio da gestão documental, tendo como horizonte a satisfação dos cidadãos-clientes da administração pública e, idealmente, a superação das suas expectativas de qualidade.

Face a estes novos e “fortes” *ventos de mudança*, a Arquivística e, em particular, os seus principais actores, os arquivistas, não podem pois ser alheios sob pena de ficarem tolhidos numa espécie de “marasmo intelectual” ancorado em modelos tradicionais de um saber científico que é, antes de mais, uma prática que se pretende igualmente modernizada, de qualidade e, sobretudo, actual.

Importa pois imprimir mais qualidade e, de certo modo, mais actualidade no trabalho arquivístico o que pressupõe conhecer as necessidades de informação dos clientes internos e externos da Organização, aplicando e desenvolvendo normas para a produção, utilização, pesquisa e divulgação dos recursos informacionais relevantes para o exercício da actividade administrativa. E, concomitantemente, eliminar procedimentos de trabalho duplicados, documentos obsoletos e reproduções/cópias desnecessárias. Por outras palavras, intervir de forma continuada ou integrada na gestão da informação orgânica, isto é, desde a sua produção e subsequente tramitação, definindo desde logo o seu destino final.

Tal como muitos autores têm defendido a este respeito, o arquivista deverá assumir-se cada vez mais como «gestor de informação» ou, de uma forma mais cabal, como um «gestor de sistemas de informação» (VIEIRA, 1994; SILVA, C. 2008) no seio das Organizações públicas e privadas, sem qualquer tipo de preconceitos ou complexos de “inferioridade” – ou até mesmo de “superioridade” intelectual.

Face à revisão da literatura consultada no decurso do presente estudo, por um lado, e considerando ao oferta formativa nacional<sup>112</sup>, por outro, podemos concluir que se tem vindo a assistir a uma tentativa, ainda que tímida, para contrariar a típica tendência para o isolamento e excesso de especialização da profissão.

---

<sup>111</sup> Leis, regulamentos e normas.

<sup>112</sup> Nomeadamente através da Associação Portuguesa de Bibliotecários Arquivistas, e Documentalistas (BAD).

A procura de (in)formação e de (des)envolvimento técnico com outras áreas do saber demonstram uma vontade de mudança assente no diálogo e cooperação interdisciplinares.

Se, por um lado, é cada vez mais evidente o facto de que a arquivística carece de novos campos de aplicação, mormente no contexto actual em que ocorrem profundos debates epistemológicos sobre os seus fundamentos teóricos, por outro lado, reconhece-se que a Gestão da Qualidade veio dar um novo impulso à Arquivística oferecendo novas oportunidades de investigação associadas à normalização da informação e dos procedimentos usados na sua produção. Deste modo, «não há dúvida de que a arquivística tem muito a oferecer para a gestão da qualidade e vice-versa» (CARDOSO; LUZ, 2005: 62).

A Sociedade da Informação e do Conhecimento, como paradigma do mundo contemporâneo exige igualmente à arquivística um esforço de actualização e adopção de novas abordagens metodológicas como seja a visão sistémica das Organizações, e uma maior aproximação ao domínio da Gestão e do Planeamento Estratégico.

Partindo de uma visão holística da Organização na qual opera, o arquivista deverá pois reafirmar a utilidade da sua acção em projectos de modernização administrativa e de gestão da qualidade.

O objectivo desta dissertação centrou-se na análise da potencial relação de sustentabilidade entre o sistema de gestão documental e o sistema de gestão da qualidade, complementada com o estudo de caso desenvolvido no Município da Lourinhã fundamentado através da observação e experiência *in locu* do arquivista.

De facto, constata-se que o sistema de gestão da qualidade será tanto mais eficaz quando articulado com a política de arquivo ou de gestão da informação uma vez que o mesmo assenta nos «requisitos da documentação», exigindo também uma «abordagem por processos» (ISO 9001:2008), tal como a arquivística o defende.

A sensibilidade da Organização (Município da Lourinhã) para a relevância da gestão documental manifestada sobretudo ao nível da organização dos seus arquivos correntes, não esconde, porém, uma cultura administrativa eivada de disfunções de natureza burocrática observadas, desde logo, na morfologia geral do circuito documental.



Paradoxalmente, a introdução das tecnologias da informação como aposta na modernização dos serviços se, por um lado, parece ter contribuído para a melhoria da pesquisa e recuperação da informação, por outro, também veio acelerar o aumento de tarefas repetidas e da duplicação de informação desnecessária para a própria Organização. Pelo que (re)afirmamos que a componente organizativa não deverá apenas sobrepor-se à vertente tecnológica, ela deveria mesmo antecipar-se à sua implementação!

Conscientes de que a definição inicial do nosso itinerário implicou a rejeição de outros caminhos igualmente importantes, não poderíamos portanto afastar a hipótese do nosso modelo de análise aplicado ao circuito documental da «entrada de documentos» na Organização ser manifestamente insuficiente para abarcar uma realidade tão complexa e multifacetada, abrindo-se a possibilidade da existência de outras variáveis para além daquelas que identificámos neste estudo de caso. Associada a esta suposição decorre a impossibilidade objectiva de se extrapolar as nossas conclusões para a totalidade (não quantificada) dos procedimentos administrativos produzidos no Município da Lourinhã.

O estudo dos processos administrativos poderá ser levado a cabo seguindo o método APS (*Administrative Process Study*), originalmente concebido para o sector público na década de noventa, e depois aplicado com êxito no sector privado, (CRUZ MUNDET, 2006). O objectivo consiste em tratar os documentos e os processos como «produtos» encadeados numa sequência lógica de *entradas* e *saídas* de informação.

A «gestão por processos», na óptica da Gestão da Qualidade Total (TQM) pressupõe a existência de um Manual de Procedimentos precedido da elaboração do «Catálogo de Procesos» e do «Catálogo de Documentos» (Cruz Mundet 2006: 150-160). Estes instrumentos de gestão correspondem ao corolário do diagnóstico de problemas e redesenho de processos, oferecendo à Organização um novo modelo de realização. A primeira parte já está feita. O Plano de Classificação Documental do Município da Lourinhã poderá ser um ponto de partida para esta abordagem.

Assim, seria pertinente estudar a especificidade/diversidade dos circuitos documentais subjacentes aos processos ali identificados, analisando com rigor e minúcia outras componentes igualmente relevantes para cada um deles, a saber: a) prazo legal de resposta; b) tempo real de resolução dos processos; c) tempos de resposta de cada uma das acções inerentes aos processos; d) quantidade/qualidade dos formulários utilizados em cada processo; e) quantidade de intervenientes em cada procedimento; f) legislação aplicável; g) unidades orgânicas relacionadas; h) quantidade e adequação das aplicações informáticas utilizadas e formulários gerados a partir das mesmas.

A necessidade de uma análise mais aprofundada em torno da globalidade do suporte tecnológico permite antever a hipótese de exploração de outros aspectos igualmente importantes, nomeadamente, no que concerne aos requisitos de normalização para a gestão electrónica de documentos de arquivo.

Todavia, o espaço e o tempo que se impõem num projecto desta natureza não nos permitiria aspirar um nível tão vasto de pesquisa e recolha de informação. Pelo que optámos por partir de uma análise genérica de aproximação ao circuito documental da «entrada de documentos» no sentido de procurar-mos compreender, primeiro, a matriz cultural da Organização em termos de tradição e prática administrativas, para numa futura hipótese de investigação explorar outras variáveis e, eventualmente, equacionar novas problemáticas.

Pesem embora tais limitações, a análise comparativa dos fluxogramas 1 e 2 aponta algumas pistas importantes, designadamente no que concerne à necessidade de centralizar o sistema de registo de documentos e, por outro lado, eliminar acções redundantes na fase inicial de circulação interna dos processos no sentido de se simplificar a acção administrativa. Em concreto, consideramos que a duplicação desnecessária das acções de recepção, entrega, devolução e reencaminhamento de processos afectam a morfologia do circuito documental que, naturalmente, se pretende linear e fluído para, assim, se agilizar o processo decisório.

Partindo da observação e da experiência desenvolvidas no Município da Lourinhã, corroboramos a tese de Cruz Mundet (2006) quando sustenta que a ausência de um sistema de registo centralizado desfavorece o «controlo documental» e a normalização de processos e procedimentos. Importa pois respeitar «o princípio da unidad registral», no sentido de se garantir a «rastreabilidade» da informação e a gestão continuada da mesma (UPWARD, 1994). A rastreabilidade da informação pressupõe, desde logo, a sua integração através da produção de registos e respectivos meta-dados descritivos de forma a fornecer «evidências» das actividades realizadas, isto é, garantindo a sua «capacidade probatória» (NP 4438-2:2005).

Mas a integração dos documentos na Organização exige igualmente um sistema de classificação documental sustentado, isto é, baseado na «gestão por processos». Para isso importa examinar a forma como os documentos integrados no sistema de arquivo se relacionam com o desenvolvimento das actividades da Organização. Partindo da «análise funcional» subjacente à elaboração do Plano de Classificação Documental, o arquivista ou gestor do sistema de informação apreende o contexto e a tradição administrativa no âmbito do qual são gerados os processos.

O Plano de Classificação Documental do Município da Lourinhã que apresentamos em anexo ao presente estudo como proposta revisão da sua primeira versão, não deverá contudo ser entendido como um instrumento estático e completo. Para além de se prever a necessidade de lhe serem introduzidos novos conteúdos associados à emergência de novas séries documentais, bem como à descontinuidade de outras, será igualmente relevante agregar a cada série de processos os documentos que os constituem.

Para que a integração dos documentos na Organização não seja efectuada de uma forma difusa e isenta de regras, dever-se-á concentrar na «função de arquivo» a responsabilidade técnica da gestão documental (CRUZ MUNDET, 2006: 141). Não esquecendo que a unidade sistémica do Arquivo provém da capacidade de o gerir de uma forma continuada e dialogante.

O escasso investimento na potencial vertente cultural do Arquivo Municipal da Lourinhã, a par de uma tímida divulgação dos seus recursos de informação, constituem aspectos não menos importantes para a caracterização sistémica do seu estado actual. A somar a estes acresce a ausência de uma solução definitiva relativamente à sua componente física de armazenamento, de resto, reclamada também pelo próprio cidadão-cliente.

No que concerne aos aspectos relativos à implementação do sistema de gestão da qualidade (em curso) no Município da Lourinhã, observámos diversas incongruências e fragilidades conceptuais próprias de uma fase anterior à maturação de qualquer projecto. Focámo-nos sobretudo em torno da normalização de processos e procedimentos, designadamente, no que concerne à análise do «Manual de Comunicação Escrita» e ao conceito de «abordagem por processos» como elementos estruturantes do sistema de gestão da qualidade e, também, do sistema de gestão documental.

As propostas de melhoria que apresentámos relativamente ao sistema de gestão da qualidade e ao projecto de implementação do Balcão do Município não pretendem jamais colocar em causa a sua viabilidade. Certamente, que nem tanta (ou tão pouca) importância lhes seria dada. São apenas um conjunto de sugestões de melhoria que nos pareceu oportuno apresentar no âmbito da nossa dissertação. Mas também aqui sentimos necessidade de aprofundar mais o nosso estudo em futuras hipóteses de trabalho, admitindo a necessidade de uma análise mais incisiva, de certo modo também condicionada, neste contexto, pela fase de desenvolvimento em que se encontra o processo de implementação do sistema de gestão da qualidade e, por outro lado, por não nos ter sido possível acompanhá-lo mais de perto.

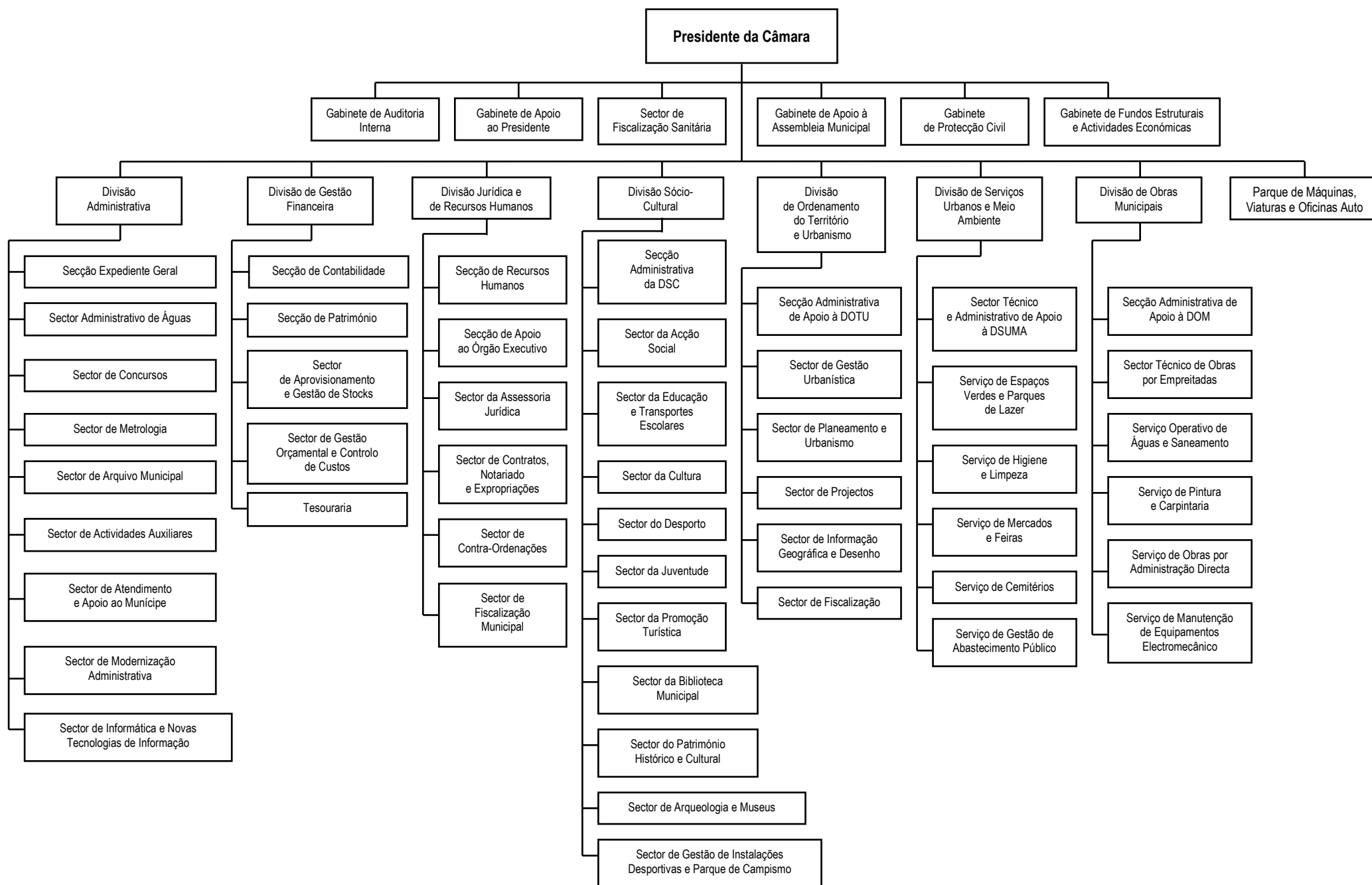
Não obstante, destacamos a importância e o alcance que a adopção de uma nova filosofia de gestão assente nos princípios e valores da Qualidade terá para os clientes internos e externos do Município da Lourinhã. A emergência de uma nova cultura organizacional em que se vislumbra uma profunda mudança de abordagem aos problemas que nos são apresentados, valorizando-se hoje as oportunidades de melhoria e as acções preventivas em detrimento da cristalização acumulada de não-conformidades.

Em jeito de súmula, e conscientes de que a produção de conhecimento deverá ser sempre encarada como uma busca constante, produto da reflexão e da experiência adquiridas através da predisposição para a mudança e aprendizagem de novos saberes, esperamos que a nossa reflexão possa servir não tanto como um ponto de chegada mas mais como um ponto de partida para outros projectos de investigação. Pois, como é sabido, o conhecimento científico pouco sentido faz se nos genes de uma conclusão não se vislumbrar a emergência de novas problemáticas ou a necessidade de aprofundar a análise de aspectos menos desenvolvidos.

## **ANEXOS**

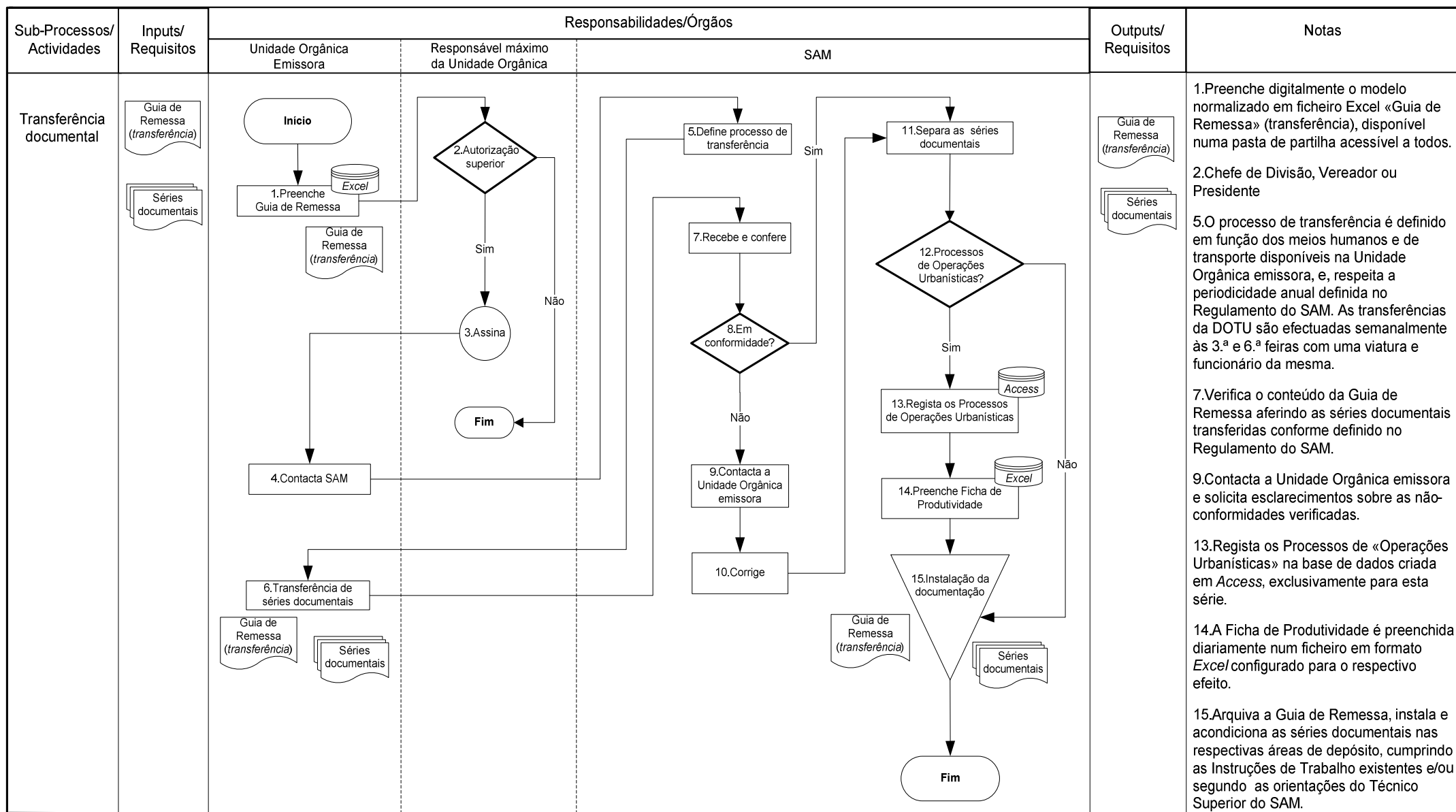
## **I – Organograma da Câmara Municipal da Lourinhã**

## Organograma da Câmara Municipal da Lourinhã



## **II – Fluxogramas de procedimentos de trabalho do Arquivo Municipal**





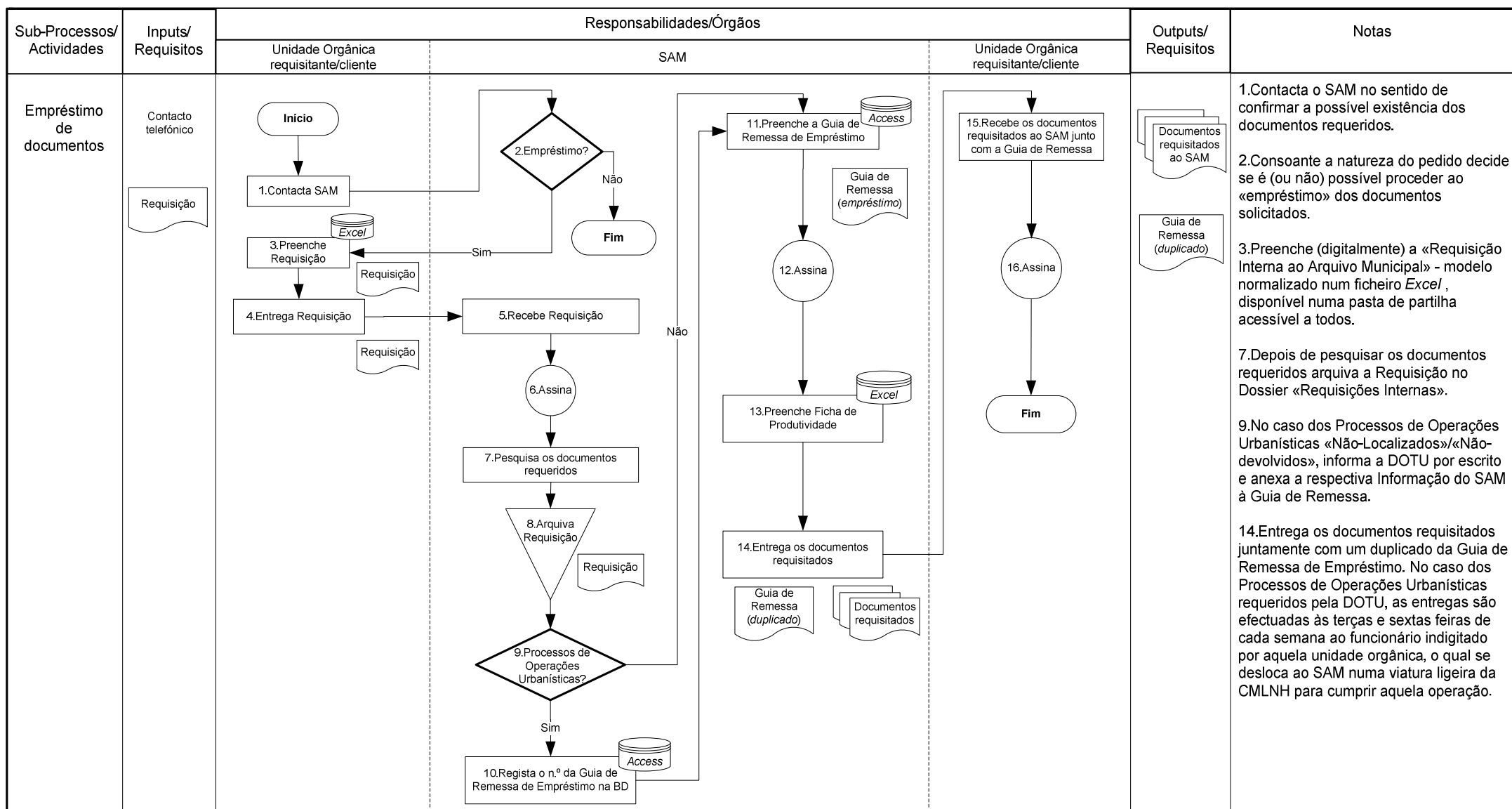
**Tempo Output:** 13 horas e 46 minutos

**Custo Associado:**

**Tempo Recursos:**

**Aplicação:** Access e Excel

**N.º de Pessoas:** 6 Pessoas



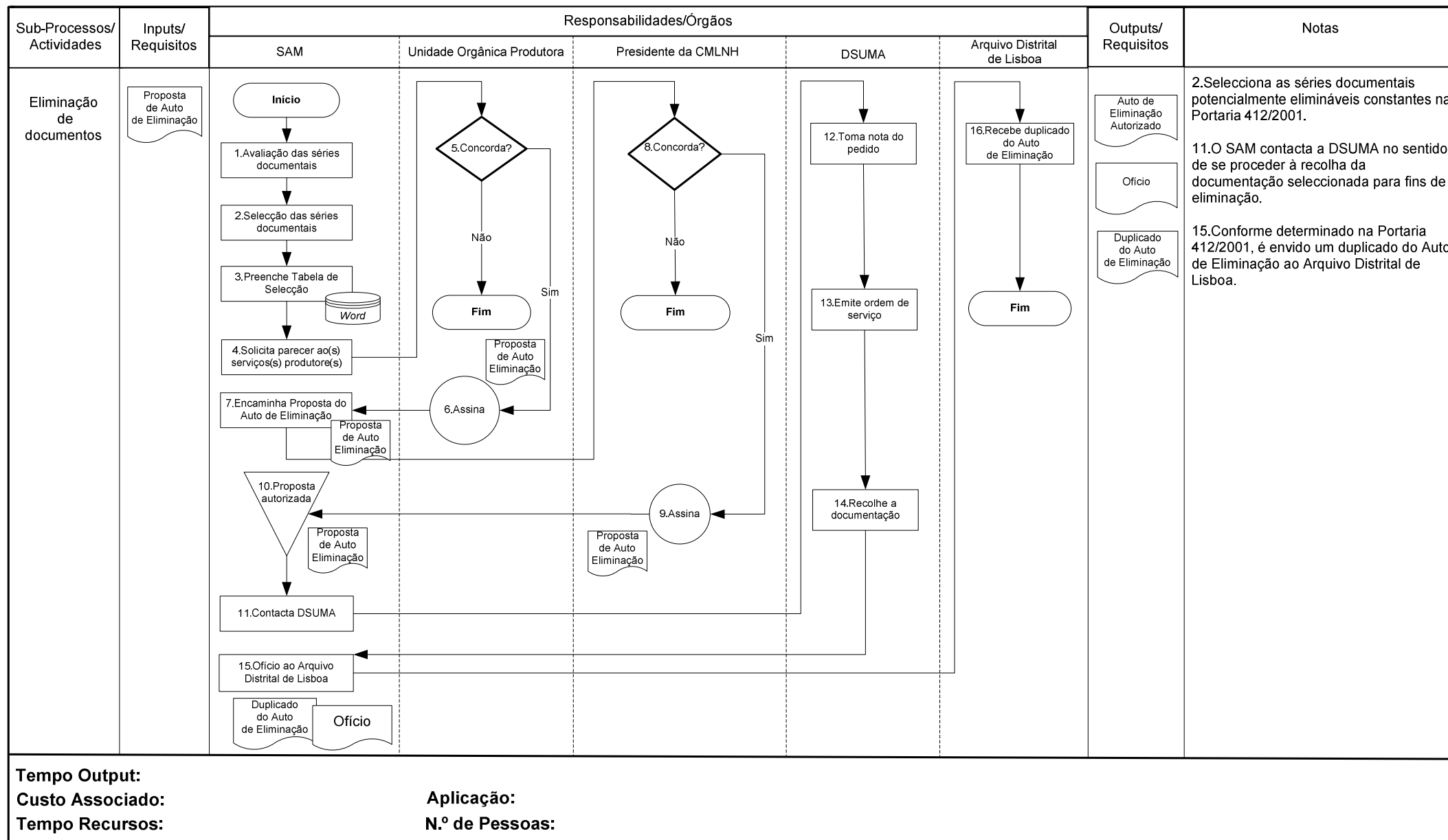
**Tempo Output:** 63 minutos

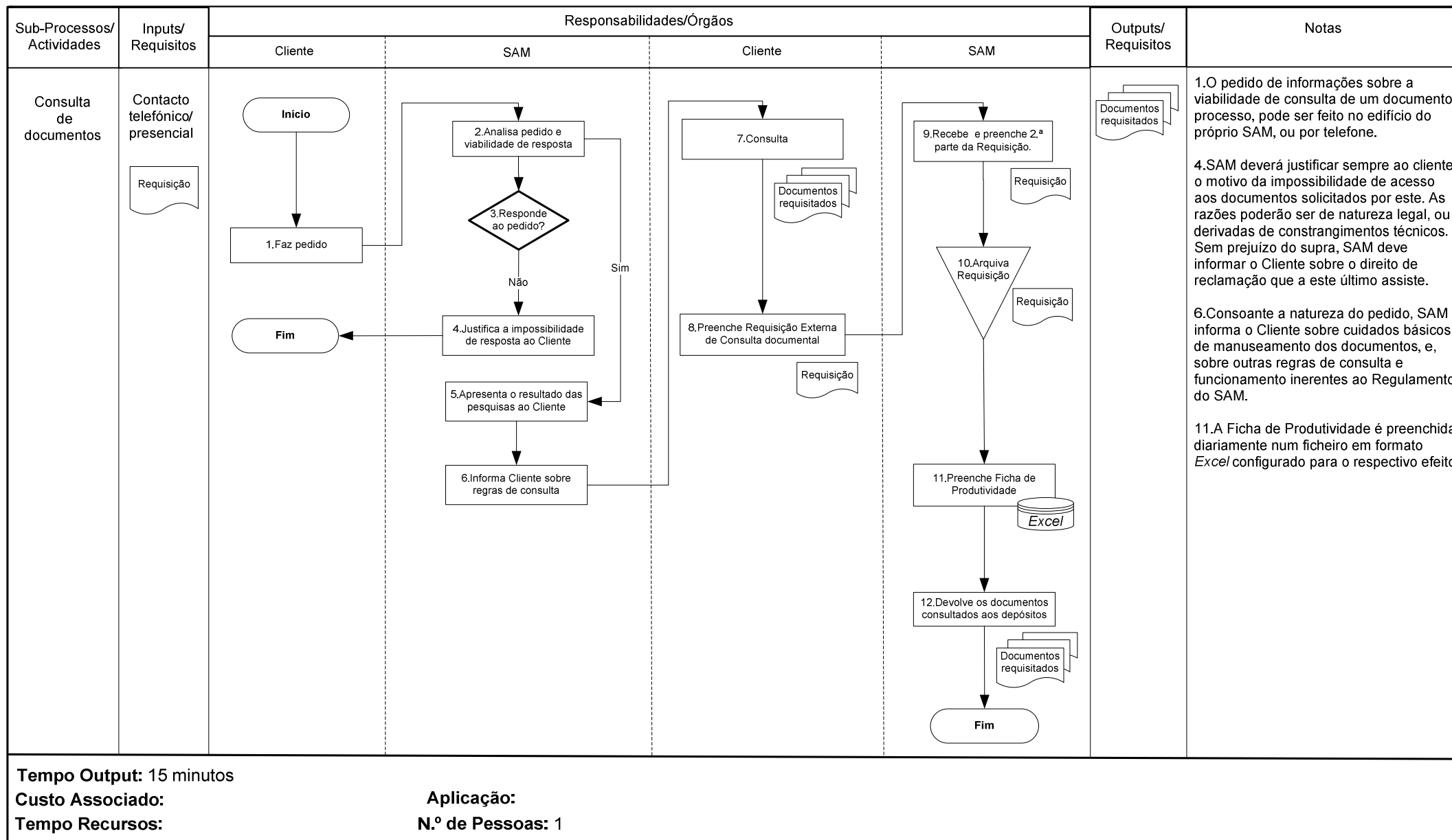
**Custo Associado:**

**Tempo Recursos:**

**Aplicação:** *Excel* e *Access*

**N.º de Pessoas:** 2





**III – Questionários complementares dos procedimentos de trabalho  
do Arquivo Municipal**

		<b>Data:</b> 2007-10-15
		<b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão <b>Documento:</b> LNH 2420
<b>Processo:</b> Empréstimo de documentos <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

### 1. Actuais Políticas/Normas/Regulamentos ou Orientações de gestão

[descrição das actuais políticas de gestão]

ISO 15489, Regulamento do Sector de Arquivo Municipal e Instruções de Trabalho do SAM.

### 2. Colaboradores associados ao processo

Categoria	Número de Colaboradores	Unidade Orgânica
Assistente/auxiliar administrativo	1	Unidade Orgânica emissora
Técnico Profissional de 2.ª Classe	1	SAM

### 3. Identificar todos os Inputs e respectivos processos a montante

Input (Documento/ Ficheiro de entrada/Formulário)	Processo a Montante	Fornecedor (Quem envia? Identificar unidade orgânica)
Contacto telefónico	N.A	Unidade Orgânica emissora
Requisição – formulário preenchido em <i>Excel</i>	N.A	Unidade Orgânica emissora

		<b>Data:</b> 2007-10-15
		<b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão <b>Documento:</b> LNH 2420
<b>Processo:</b> Empréstimo de documentos		
<b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

#### 4. Identificar todos os Outputs e respectivos processos a jusante

<b>Output</b> (Documento/ Ficheiro de saída)	<b>Processo a Jusante</b>	<b>Cliente</b> (Quem envia? Identificar unidade orgânica)
Guia de Remessa ( <i>empréstimo</i> ) – formulário extraído da BD em Access	N.A	SAM
Documentos requisitados ao SAM	N.A	SAM

#### 5. Procedimentos (actividades) principais versus principais aplicações

<b>Actividades principais</b>	<b>Responsável</b>	<b>Aplicação/Software</b>
1. Contacta SAM	Assistente/auxiliar administrativo	N.A
2. Empréstimo (Sim/Não)	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
3. Preenche requisição	Assistente/auxiliar administrativo	<i>Excel</i>
4. Entrega requisição	Assistente/auxiliar administrativo	N.A
5. Recebe requisição	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
6. Assina	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
7. Pesquisa os documentos requeridos	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
8. Arquia requisição	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
9. Processos de Operações Urbanísticas	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
10.Regista o n.º da Guia de Remessa de Empréstimo na BD em Access	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	Access
11.Preenche a Guia de Remessa de Empréstimo em Access	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	Access
12. Assina	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
13. Preenche Ficha de Produtividade em <i>Excel</i>	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	<i>Excel</i>
14. Entrega os documentos requisitados	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A

		<b>Data:</b> 2007-10-15  <b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão  <b>Documento:</b> LNH 2420
<b>Processo:</b> Empréstimo de documentos  <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

15. Recebe os documentos requisitados ao SAM	Assistente/auxiliar administrativo	N.A
--	------------------------------------	-----

**6. Existem indicadores de desempenho para o processo? Caso não existam, por favor sugira qual/quais poderia(m) ser?**

Os indicadores de desempenho existentes são aferidos através do somatório e a média de empréstimos de processos, os quais são registados nas «Fichas de Indicadores de Desempenho para Controlo de Produtividade» (modelo normalizado em formato *Excel*), cujo preenchimento é diário, e, a estatística, mensal.

**7. Caso existam indicadores de desempenho existem objectivos de desempenho para o processo? Caso não existam, por favor sugira qual/quais deveria(m) ser?**

Superar a quantidade de empréstimos cumpridos mensalmente.

**8. Métricas do Processo**

Por favor indique aproximadamente, relativamente aos processos em curso, nas últimas duas semanas quais foram as seguintes métricas:

<b>Tempo de processo</b> [tempo real de execução do processo]	63 minutos
<b>Tempo de recursos</b> [tempo que o processo ocupa aos recursos]	
1. Contacta SAM	1 minuto
2. Empréstimo (Sim/Não)	2 minutos
3. Preenche requisição	20 minutos
4. Entrega requisição	N.A
5. Recebe requisição	N.A
6. Assina	N.A
7. Pesquisa os documentos requeridos	20 minutos
8. Arquiva requisição	N.A
9. Processos de Operações Urbanísticas	5 minutos
10.Regista o n.º da Guia de Remessa de Empréstimo na BD em Access	N.A
11.Preenche a Guia de Remessa de Empréstimo em Access	20 minutos



		<b>Data:</b> 2007-10-15
		<b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão <b>Documento:</b> LNH 2420
<b>Processo:</b> Empréstimo de documentos <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

12. Assina	N.A
13. Preenche Ficha de Produtividade em <i>Excel</i>	5 minutos
14. Entrega os documentos requisitados	N.A
15. Recebe os documentos requisitados ao SAM	N.A
16. Assina	N.A
<b>Custo do processo</b> (caso seja possível identificar)	N.D
<b>Número de transacções</b> [número médio de transacções]	102 (mensal)

**9. Tem alguma sugestão de como se poderia melhorar o funcionamento deste processo?**

A edificação de um espaço tecnicamente apropriado para o SAM contribuiria para melhorar a qualidade do serviço de empréstimo, por um lado, bem como a motivação dos funcionários envolvidos nas respectivas actividades, por outro. E, eventualmente, se edificado junto do edifício dos Paços do Concelho, poderia tornar o processo mais célere.

**10. Notas/ Observações adicionais ao Fluxograma**

		<b>Data:</b> 2007-10-14
		<b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão <b>Documento:</b> LNH 2410
<b>Processo:</b> Transferência documental <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

### 1. Actuais Políticas/Normas/Regulamentos ou Orientações de gestão

[descrição das actuais políticas de gestão]

ISO 15489, Regulamento do Sector de Arquivo Municipal e Instruções de Trabalho do SAM.

### 2. Colaboradores associados ao processo

Categoria	Número de Colaboradores	Unidade Orgânica
Assistente/auxiliar administrativo	2	Unidade Orgânica emissora
Chefe de Divisão, Vereador ou Presidente	1	Unidade Orgânica emissora
Cantoneiro	1	SAM
Técnico Profissional de 2.ª Classe	1	SAM
Técnico Superior de 2.ª Classe	1	SAM

### 3. Identificar todos os Inputs e respectivos processos a montante

Input (Documento/ Ficheiro de entrada/Formulário)	Processo a Montante	Fornecedor (Quem envia? Identificar unidade orgânica)
Guia de Remessa (transferência) – formulário preenchido em <i>Excel</i>	N.A	Unidade Orgânica emissora
Séries documentais	N.A	Unidade Orgânica emissora

		<b>Data:</b> 2007-10-14  <b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão  <b>Documento:</b> LNH 2410
<b>Processo:</b> Transferência documental <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

#### 4. Identificar todos os Outputs e respectivos processos a jusante

Output (Documento/ Ficheiro de saída)	Processo a Jusante	Cliente (Quem envia? Identificar unidade orgânica)
Guia de Remessa ( <i>transferência</i> ) – formulário preenchido em <i>Excel</i>	N.A	Unidade Orgânica emissora
Séries documentais	N.A	Unidade Orgânica emissora

#### 5. Procedimentos (actividades) principais versus principais aplicações

Actividades principais	Responsável	Aplicação/Software
1. Preenche Guia de Remessa	Assistente/auxiliar administrativo	<i>Excel</i>
2. Autoriza	Responsável máximo da Unidade Orgânica emissora	N.A
3. Assina	Responsável máximo da Unidade Orgânica emissora	N.A
4. Contacta SAM	Assistente/auxiliar administrativo	N.A
5. Define processo de transferência	Técnico Superior de 2. <sup>a</sup> Classe	N.A
6. Transferência de Séries documentais	<i>Vide nota de rodapé</i> <sup>1</sup>	N.A
7. Recebe e confere	<i>Vide nota de rodapé</i> <sup>2</sup>	N.A
8. Em conformidade	<i>Vide nota de rodapé</i> <sup>3</sup>	N.A
9. Contacta a Unidade Orgânica	<i>Vide nota de rodapé</i> <sup>4</sup>	N.A
10. Corrige	<i>Vide nota de rodapé</i> <sup>5</sup>	N.A
11. Separa as séries documentais	<i>Vide nota de rodapé</i> <sup>6</sup>	N.A

<sup>1</sup> A responsabilidade desta actividade é partilhada entre todos os (possíveis) funcionários envolvidos na mesma: um Assistente/auxiliar administrativo da Unidade Orgânica emissora, apoiado por um Cantoneiro, um Técnico Profissional de 2.<sup>a</sup> Classe e um Técnico Superior de 2.<sup>a</sup> Classe do SAM.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Idem.*

		<b>Data:</b> 2007-10-14  <b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão  <b>Documento:</b> LNH 2410
<b>Processo:</b> Transferência documental <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

12. Processos de Operações Urbanísticas	Vide nota de rodapé <sup>7</sup>	N.A
13. Regista os Processos de Operações Urbanísticas	Cantoneiro e/ou o Técnico Profissional de Arquivo de 2. <sup>a</sup> Classe <sup>8</sup>	Access
14. Preenche Ficha de Produtividade	Vide nota de rodapé <sup>9</sup>	Excel
15. Instalação da documentação	Vide nota de rodapé <sup>10</sup>	N.A

**6. Existem indicadores de desempenho para o processo? Caso não existam, por favor sugira qual/quais poderia(m) ser?**

Os indicadores de desempenho existentes para o processo «Transferência documental» são aferidos através do somatório e a média de transferências, devoluções e registos informáticos de processos, os quais são registados nas «Fichas de Indicadores de Desempenho para Controlo de Produtividade» (modelo normalizado em formato *Excel*), cujo preenchimento é diário, e, a estatística, mensal.

**7. Caso existam indicadores de desempenho existem objectivos de desempenho para o processo? Caso não existam, por favor sugira qual/quais deveria(m) ser?**

Os objectivos existentes associados ao processo, têm sido definidos anualmente tendo como meta a informatização faseada da série «Processos de Operações Urbanísticas».

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Na ausência de qualquer um destes funcionários (p.e. em período de férias, ou por motivos de outra natureza) e/ou quando o volume transferências/devoluções o justificar, o Técnico Superior de 2.<sup>a</sup> Classe responsável pelo SAM cumpre igualmente esta tarefa.

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Idem.*

		<b>Data:</b> 2007-10-14
		<b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão <b>Documento:</b> LNH 2410
<b>Processo:</b> Transferência documental <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

## 8. Métricas do Processo

Por favor indique aproximadamente, relativamente aos processos em curso, nas últimas duas semanas quais foram as seguintes métricas:

<b>Tempo de processo</b> [tempo real de execução do processo]	13 horas e 46 minutos
<b>Tempo de recursos</b> [tempo que o processo ocupa aos recursos]	
1. Preenche Guia de Remessa	30 minutos
2. Autoriza	1 minuto
3. Assina	N.A
4. Contacta SAM	1 minuto
5. Define processo de transferência	10 minutos
6. Transferência de Séries documentais	7 horas
7. Recebe e confere	3 horas
8. Em conformidade	N.A
9. Contacta a Unidade Orgânica	1 minuto
10. Corrige	1 minuto
11. Separa as séries documentais	Vide nota de rodapé <sup>11</sup>
12. Processos de Operações Urbanísticas	N.A
13. Regista os Processos de Operações Urbanísticas	2 minutos
14. Preenche Ficha de Produtividade	N.A
15. Instalação da documentação	3 horas
<b>Custo do processo</b> (caso seja possível identificar)	N.D
<b>Número de transacções</b> [número médio de transacções]	51 (mensal)

## 9. Tem alguma sugestão de como se poderia melhorar o funcionamento deste processo?

Sim. Duas sugestões, a saber:

1. A edificação de um espaço tecnicamente apropriado para o SAM contribuiria para melhorar a qualidade da recepção, selecção e instalação das séries documentais transferidas, por um lado, bem como a motivação dos funcionários envolvidos nas

<sup>11</sup> Esta actividade é juntamente contabilizada com a actividade n.º 7.

		<b>Data:</b> 2007-10-14  <b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão  <b>Documento:</b> LNH 2410
<b>Processo:</b> Transferência documental <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

respectivas actividades, por outro. E, eventualmente, se edificado junto do edifício dos Paços do Concelho, poderia minimizar os constrangimentos de acessibilidade actualmente existentes em termos de estacionamento para cargas e descargas, reduzindo, com efeito, o tempo total do processo.

2. A possibilidade de se desenvolver uma verdadeira aplicação/solução informática de «gestão documental integrada» com a AIRC ou outra empresa congénere, em parceria com o SAMLNH, anularia a duplicação de (*tarefas*) registos informáticos de «Processos de Operações Urbanísticas» em duas aplicações distintas pertencentes à mesma Organização – leia-se à CMLNH – i.e. no SPO, em primeira instância, e, por fim, na BD de processos (Access) do SAM. Por outras palavras, grande parte da informação registada no SPO bem como em todas as aplicações da AIRC existentes na CMLNH, é redundantemente duplicada na BD de processos do SAM. Deste modo, consideramos que o desenvolvimento/aquisição de um *software* de gestão integrada da documentação/informação da CMLNH, que respeite as normas ISAD (G) e todos os campos necessários para a gestão de arquivos intermédios/históricos, obviaria, consequentemente, a duplicação de tarefas informáticas e de registos digitais associados aos processos.

## 10. Notas/ Observações adicionais ao Fluxograma

Importa reiterar aqui que o processo de «Transferência documental» esboçado no fluxograma, combina duas hipóteses distintas de procedimentos directamente associados quer à transferência da série «Processos de Operações Urbanísticas», quer às demais séries documentais que provêm de todas as unidades orgânicas inerentes à CMLNH. Este facto decorre da quantidade e volume inerente aquela série de processos, pelo que se estabeleceu uma espécie de “regime de excepção” quer em termos de periodicidade das transferências (duas vezes por semana), quer em relação às normas de acondicionamento e instalação na fonte, i.e., na Secção Administrativa de apoio à DOTU, exigido às demais unidades orgânicas. A “urgência” de transferências e empréstimos associados aquela série de processos a par de determinados requisitos de pesquisa relacionados, precipitou paralelamente a criação de uma BD (Access) exclusiva para os mesmos.

		<b>Data:</b> 2007-10-16
		<b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão <b>Documento:</b> LNH 2440
<b>Processo:</b> Consulta de documentos <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

### 1. Actuais Políticas/Normas/Regulamentos ou Orientações de gestão

[descrição das actuais políticas de gestão]

Regulamento do SAMLNH.

### 2. Colaboradores associados ao processo

Categoria	Número de Colaboradores	Unidade Orgânica
Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	1	SAM
Cliente externo	1	N.A

### 3. Identificar todos os Inputs e respectivos processos a montante

Input (Documento/ Ficheiro de entrada/Formulário)	Processo a Montante	Fornecedor (Quem envia? Identificar unidade orgânica)
Requisição Externa de Consulta documental	N.A	Cliente

		<b>Data:</b> 2007-10-16
		<b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão <b>Documento:</b> LNH 2440
<b>Processo:</b> Consulta de documentos <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

#### 4. Identificar todos os Outputs e respectivos processos a jusante

<b>Output</b> (Documento/ Ficheiro de saída)	<b>Processo a Jusante</b>	<b>Cliente</b> (Quem envia? Identificar unidade orgânica)
Documentos requisitados	N.A	SAM

#### 5. Procedimentos (actividades) principais versus principais aplicações

<b>Actividades principais</b>	<b>Responsável</b>	<b>Aplicação/Software</b>
1. Faz pedido	Cliente	N.A
2. Analisa pedido e viabilidade de resposta	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
3. Responde ao pedido	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
4. Justifica a impossibilidade de resposta ao cliente	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
5. Apresenta os resultados das pesquisas ao cliente	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
6. Informa o cliente sobre as regras de consulta	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
7. Consulta	Cliente	N.A
8. Preenche Requisição Externa de Consulta Documental	Cliente	N.A
9. Recebe e preenche 2.ª parte da Requisição	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
10. Arquiva Requisição	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
11. Preenche Ficha de Produtividade	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A
12. Devolve os documentos requisitados/consultados aos depósitos	Técnico Profissional de Arquivo de 2.ª Classe	N.A

#### 6. Existem indicadores de desempenho para o processo? Caso não existam, por favor sugira qual/quais poderia(m) ser?

Não. A quantidade (mensal) de documentos requeridos/consultados e o tempo médio de resposta às mesmas, constituem dois indicadores de desempenho que a equipa do SAM pretende implementar, em breve.



		<b>Data:</b> 2007-10-16  <b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão <b>Documento:</b> LNH 2440
<b>Processo:</b> Consulta de documentos <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

**7. Caso existam indicadores de desempenho existem objectivos de desempenho para o processo? Caso não existam, por favor sugira qual/quais deveria(m) ser?**

Os objectivos a definir passam por: 1) definir um número/quantidade de consultas anuais a atingir; coadjuvados, paralelamente, pela 2) informatização e digitalização semestral de uma determinada quantidade de documentos a serem difundidos/publicitados na *intra/Internet*, com vista à captação de novos clientes/públicos internos e externos.

**8. Métricas do Processo**

Por favor indique aproximadamente, relativamente aos processos em curso, nas últimas duas semanas quais foram as seguintes métricas:

<b>Tempo de processo</b> [tempo real de execução do processo]	13 minutos
<b>Tempo de recursos</b> [tempo que o processo ocupa aos recursos]	
1. Faz pedido	N.A
2. Analisa pedido e viabilidade de resposta	1 minuto
3. Responde ao pedido	N.A
4. Justifica a impossibilidade de resposta ao cliente	N.A
5. Apresenta os resultados das pesquisas ao cliente	3 minutos <sup>1</sup>
6. Informa o cliente sobre as regras de consulta	1 minuto
7. Consulta	5 minutos <sup>2</sup>
8. Preenche Requisição Externa de Consulta Documental	N.A
9. Recebe e preenche 2.ª parte da Requisição	1 minuto
10. Arquiva Requisição	N.A
11. Preenche Ficha de Produtividade	1 minuto
12. Devolve os documentos requisitados/consultados aos depósitos	1 minuto

<sup>1</sup> Os 3 minutos dispendidos em média no procedimento de pesquisa, são aqui apresentados por referência às pesquisas diariamente efectuadas à série documental mais requerida: «Processos de Operações Urbanísticas».

<sup>2</sup> *Idem.*

		<b>Data:</b> 2007-10-16  <b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão <b>Documento:</b> LNH 2440
<b>Processo:</b> Consulta de documentos <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

<b>Custo do processo</b> (caso seja possível identificar)	N.D
<b>Número de transacções</b> [número médio de transacções]	N.D

### 9. Tem alguma sugestão de como se poderia melhorar o funcionamento deste processo?

A edificação de um espaço tecnicamente apropriado, guarnecido com melhores áreas de circulação e depósito, a par de um espaço de atendimento mais acolhedor e atractivo, quer para os funcionários do SAM, quer para os actuais fregueses/requerentes e outros (novos) potenciais clientes, contribuiria, com efeito, para elevar a motivação daqueles funcionários e dignificar o seu trabalho, por um lado, e, para promover a captação de novos públicos, por outro. A construção de um novo edifício para o SAM pode também ser sinónimo de geração de valor e fonte de receitas para a CMLNH, na sua relação directa com os municípios/clientes. E, em particular, para o processo de consulta de documentos/processos de Operações Urbanísticas tradicionalmente mediado/iniciado na DOTU. Por outras palavras, um novo edifício destinado a cumprir (exclusivamente) as funções de Arquivo da CMLNH oferece a possibilidade de descentralização de determinadas competências administrativas directamente associadas aos processos de consulta, reprodução e certidões de informações documentais existentes no SAM, agilizando, portanto, os tempos de resposta a alguns dos pedidos dirigidos directamente à DOTU. Em suma, a edificação de um novo espaço para o SAM contribuiria, por um lado, para o desenvolvimento da sua potencial vertente cultural, e, por um lado, possibilitaria e simplificação de alguns dos processos e procedimentos administrativos supra afluídos, tornando-os mais céleres.

### 10. Notas/ Observações adicionais ao Fluxograma

		<b>Data:</b> 2007-10-15
		<b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão <b>Documento:</b> LNH 2430
<b>Processo:</b> Eliminação de documentos <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

### 1. Actuais Políticas/Normas/Regulamentos ou Orientações de gestão

[descrição das actuais políticas de gestão]

Portaria 412/2001.

### 2. Colaboradores associados ao processo

Categoria	Número de Colaboradores	Unidade Orgânica
Técnico Superior de Arquivo de 2.ª Classe	1	SAM
Chefe de Divisão do(s) Serviço(s) produtor(s)	1	Serviço(s) Produtore(s)
Presidente da CMLNH	1	CMLNH
Chefe da DSUMA	1	DSUMA
Assistente/auxiliar administrativo	1	DSUMA
Funcionário não qualificado da DSUMA	1	DSUMA
Funcionário não qualificado da DSUMA	1	DSUMA
Funcionário não qualificado da DSUMA	1	DSUMA
Chefe do Arquivo Distrital de Lisboa	1	Arquivo Distrital de Lisboa

### 3. Identificar todos os Inputs e respectivos processos a montante

Input (Documento/ Ficheiro de entrada/Formulário)	Processo a Montante	Fornecedor (Quem envia? Identificar unidade orgânica)
Proposta de Auto de Eliminação	N.A	SAM

		<b>Data:</b> 2007-10-15
		<b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão <b>Documento:</b> LNH 2430
<b>Processo:</b> Eliminação de documentos <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

#### 4. Identificar todos os Outputs e respectivos processos a jusante

<b>Output</b> (Documento/ Ficheiro de saída)	<b>Processo a Jusante</b>	<b>Cliente</b> (Quem envia? Identificar unidade orgânica)
Auto de Eliminação autorizado	N.A	CMLNH
Ofício ao Arquivo Distrital de Lisboa	N.A	CMLNH
Duplicado do Auto de Eliminação	N.A	CMLNH

#### 5. Procedimentos (actividades) principais versus principais aplicações

<b>Actividades principais</b>	<b>Responsável</b>	<b>Aplicação/Software</b>
1. Avaliação das Séries documentais	Técnico Superior de Arquivo de 2. <sup>a</sup> Classe	N.A
2. Selecção das séries documentais	Técnico Superior de Arquivo de 2. <sup>a</sup> Classe	N.A
3. Preenche Tabela de Selecção	Técnico Superior de Arquivo de 2. <sup>a</sup> Classe	Word
4. Solicita parecer ao(s) serviço(s) produtor(s)	Técnico Superior de Arquivo de 2. <sup>a</sup> Classe	N.A
5. Concorda	Chefe de Divisão do(s) Serviço(s) produtor(s)	N.A
6. Assina	Chefe de Divisão do(s) Serviço(s) produtor(s)	N.A
7. Encaminha proposta de Auto de Eliminação	Técnico Profissional de Arquivo de 2. <sup>a</sup> Classe	N.A
8. Concorda	Presidente da CMLNH	N.A
9. Assina	Presidente da CMLNH	N.A
10. Arquiva proposta de Auto de Eliminação	Técnico Superior de Arquivo de 2. <sup>a</sup> Classe	N.A
11. Contacta DSUMA	Técnico Superior de Arquivo de 2. <sup>a</sup> Classe	N.A
12. Assina	Técnico Profissional de Arquivo de 2. <sup>a</sup> Classe	N.A
13. Emite ordem de serviço	Chefe da DSUMA	N.A
14. Recolhe a documentação para abate	Funcionários não qualificados da DSUMA	N.A
15. Ofício ao Arquivo Distrital de Lisboa	Técnico Superior de Arquivo de 2. <sup>a</sup> Classe	N.A

		<b>Data:</b> 2007-10-15
		<b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão <b>Documento:</b> LNH 2430
<b>Processo:</b> Eliminação de documentos <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

16. Recebe ofício e o duplicado do Auto de Eliminação cumprido	Chefe do Arquivo Distrital de Lisboa	N.A
--	--------------------------------------	-----

**6. Existem indicadores de desempenho para o processo? Caso não existam, por favor sugira qual/quais poderia(m) ser?**

N.A.

**7. Caso existam indicadores de desempenho existem objectivos de desempenho para o processo? Caso não existam, por favor sugira qual/quais deveria(m) ser?**

N.A

## 8. Métricas do Processo

Por favor indique aproximadamente, relativamente aos processos em curso, nas últimas duas semanas quais foram as seguintes métricas:

<b>Tempo de processo</b> [tempo real de execução do processo]	224 horas
<b>Tempo de recursos</b> [tempo que o processo ocupa aos recursos]	
1. Avaliação das Séries documentais	70 horas
2. Selecção das séries documentais	35 horas
3. Preenche Tabela de Selecção	3 horas
4. Solicita parecer ao(s) serviço(s) produtor(s)	14 horas
5. Concorda	N.A
6. Assina	N.A
7. Encaminha proposta de Auto de Eliminação	14 horas
8. Concorda	N.A
9. Assina	N.A
10. Arquiva proposta de Auto de Eliminação	N.A
11. Contacta DSUMA	1 minuto
12. Assina	N.A
13. Emite ordem de serviço	70 horas
14. Recolhe a documentação para abate	2 horas

		<b>Data:</b> 2007-10-15
		<b>Autor:</b> João Filipe V. Leitão <b>Documento:</b> LNH 2430
<b>Processo:</b> Eliminação de documentos <b>Responsável:</b> João Filipe V. Leitão		

15. Ofício ao Arquivo Distrital de Lisboa	15 minutos
16. Recebe ofício e o duplicado do Auto de Eliminação cumprido	N.D
<b>Custo do processo</b> (caso seja possível identificar)	N.D
<b>Número de transacções</b> [número médio de transacções]	1 (anual)

**9. Tem alguma sugestão de como se poderia melhorar o funcionamento deste processo?**

Sim. Proceder-se a uma revisão da Portaria 412/2001, nomeadamente no que concerne à possível redução de determinados prazos de conservação das séries documentais contempladas na respectiva Tabela de Selecção anexa, por um lado, e determinar prazos de conservação para novas séries documentais entretanto surgidas, por outro.

**10. Notas/ Observações adicionais ao Fluxograma**

O fluxograma representa a conjugação das formalidades previstas no diploma legal de base, com a tramitação interna que enforma e materializa o processo de avaliação/selecção e eliminação de documentos na CMLNH.

**Unidade Orgânica: Sector de Arquivo Municipal**

Este documento tem como objectivo fazer um levantamento das oportunidades de melhoria ao trabalho realizado no seu serviço. De modo, a que este seja de futuro mais rápido, equilibrado, fácil, menos burocrático, e eficiente. Para concretizar este objectivo comum a sua contribuição é essencial! O questionário é anónimo. Contamos com a sua contribuição, para tornar a Câmara numa organização de referência e onde todos tenhamos prazer de trabalhar.

**1. Considera que a aplicação disponibilizada no seu serviço é utilizada na totalidade, ou existem funcionalidades que não estão a ser utilizadas e são necessárias? Especifique.**

A aplicação “disponibilizada” no nosso Sector foi desenvolvida por nós, i.e., em Access, sendo utilizada na totalidade. Todavia, e por razões óbvias, a interacção da nossa aplicação com as demais aplicações da CMLNH é inoperante, pelo que aguardamos uma oportunidade de diálogo com a AIRC no sentido de ser desenvolvido um verdadeiro *software* de gestão documental integrada.

**2. Os recursos físicos à disposição do seu serviço são adequados ao bom funcionamento? Se não, por favor justifique.**

Não. Vide respostas n.º 9 aos questionários do Processo de Transferência documental (LNH2410), Processo de Empréstimo de documentos (LNH2420), e, ao questionário do Processo de Consulta de documentos (LNH2440).

**3. Considera que existem necessidades não supridas de recursos humanos no seu serviço? Se sim, por favor justifique de que categorias e para que funções.**

Sim. A existência de, pelo menos, mais um funcionário assistente administrativo para o apoio às diversas operações de rotina inerentes à gestão do «arquivo intermédio» – entenda-se, de toda a documentação maioritariamente associada aos Processos de Operações Urbanísticas. Esta possibilidade libertaria os técnicos de arquivo afectos ao SAM para tarefas especificamente relacionadas com a preservação, inventariação/descrição e difusão do «arquivo histórico» da CMLNH.

**Unidade Orgânica: Sector de Arquivo Municipal**

**4. Quais as necessidades não supridas de formação no seu serviço? Caso tenha indicado alguma, por favor justifique em que áreas de competências.**

A formação directamente associada ao nosso serviço é, por razões óbvias, muito específica. Deste modo, e, sempre que possível, a CMLNH tem apoiado todas as propostas de formação por nós apresentadas.

**5. Quanto tempo espera em médias por autorizações?**

Três dias.

**6. Quem faz essas autorizações? Existe possibilidade de delegação de competências que não está a ser utilizada?**

O chefe de divisão.

**7. Quais são os problemas mais frequentes que ocorrem no seu trabalho?**

Todos os que derivam (*in-*)directamente dos aspectos mencionados nas respostas n.º 9 aos questionários do Processo de Transferência documental (LNH2410), Processo de Empréstimo de documentos (LNH2420), e, ao questionário do Processo de Consulta de documentos (LNH2440).

**8. As mudanças efectuadas em termos de informatização tornaram o seu trabalho mais rápido, fácil e eficiente?**

Sim.

**9. Em sua opinião, que mudanças poderiam ser efectuadas de modo a melhorar a performance do seu trabalho?**

Vide respostas n.º 9 aos questionários do Processo de Transferência documental (LNH2410), Processo de Empréstimo de documentos (LNH2420), e, ao questionário do Processo de Consulta de documentos (LNH2440).

**10. Outras observações que considere pertinentes:**

---

---

---



#### **IV – Diagnóstico ao Edifício do Arquivo Municipal da Lourinhã**

**(Ficheiro em suporte digital – formato *PDF*)**

**V – Exemplo de formulários de Requisição de produtos extraídos da  
aplicação SGS – Sistema de Gestão de Stocks**



Município da Lourinhã

Prº José Máximo da Costa

Contribuinte Nº: 502177101

Departamento:

Divisão:

DSUMA

Repartição/Secção:

Obra: S. ESPAÇOS VERDES E JARDINS-JARDIM FRENTE PAVILHÃO

Local de Entrega: DSUMA

Prazo:

Classificação Orçamental	Orgânica	Económica
	07	020121

Despesa Autorizada por Despacho  
(Ref. do Documento: DESP. 70/2004 de 20/02/2004)

REQUISIÇÃO

Serviço Requiritante		N.º	Data
07	DSUMA	403	26-02-2004
P. Compra	V/ Orçamento	Concurso	
70		Ajuste Directo	

Entidade Fornecedora:

Nº de Entidade: 23      Nº de Pessoa Colectiva: 500697248  
Nome: Louricoop  
Morada: Av. António José de Almeida  
C. Postal: 2530113      Lourinhã

Quant.	Unid.	Cód. Produto	Designação Produto	Preço	% Desc.	% IVA	Total
1,000			1 SACA DE RELVA SPORT	45,80	0,00	5,00	45,80
Total S/ IVA:		45,80	Total de Descontos:	0,00	Total de IVA:	2,29	Total da Requisição: 48,09
						Saldo Disponível:	5.721,43

NOTA: A Factura deve indicar o nº da Requisição e apenas incluir material de uma só requisição.

Contabilidade

REQUISITANTE	DIVISÃO DE APROVISIONAMENTO	REPARTIÇÃO DE CONTABILIDADE
____/____/____	____/ 26-02-2004 vq	____/ 26-02-2004 [Signature]

## Secção de Contabilidade

**VI – Proposta de revisão do Quadro de Classificação Documental do  
Município da Lourinhã**

**(2 Ficheiros em suporte digital – formato *Excel*)**

## Bibliografia

**ALBERCH FUGUERAS**, Ramón & **CRUZ MUNDET**, José Ramón (2002) – *Archívese!: los documentos del poder, El poder de los documentos*. Primera reimpressão. Madrid: Alianza Editorial.

**AL GORE** (1994) – *Reinventar a Administração Pública*. Lisboa: Quetzal Editora.

**ALVES**, Ivone; *et al.* (1993) – Dicionário de Terminologia Arquivística. Lisboa: Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro.

**ANTÓNIO**, Júlio Rafael; **SILVA**, C. Guardado da (2006) – *Organização de Arquivos definitivos: Manual ARQBASE*. Lisboa: Colibri.

**ANTÓNIO**, Júlio Rafael (2009) – *Desafios Profissionais da Gestão Documental*. Lisboa: Edições Colibri.

**BARATA**, Paulo J. S. (1997) – «Investigação em arquivo: tendências dos anos 90». In *PÁGINAS a&b*. Lisboa: Edições Colibri. 9-42.

**BATISTA**, Paulo Jorge (2009) – «A gestão da série macroprocessos de obras particulares do Município de Lisboa» In *PÁGINAS a&b*. Lisboa: Gabinete de Estudos a&b. s. 2. 4 (2009). 35-63.

**BELLOTTO**, Heloísa Liberalli (2002) – Como fazer análise diplomática e análise tipológica de documento de arquivo. *Como Fazer*. São Paulo: Arquivo do Estado e Imprensa Oficial do Estado, Vol. 8.

**BURELL**, Mats (2004) – «Appraisal and Information Theory». In *Comma*, 2004.1. München: International Journal on Archives. 55-61.

**CACHADA**, Manuel da Costa Sá (2005) – *Caça à Burocracia*. reed. 2005. Porto: Vida Económica.

**CAPRICHO**, Lina e **LOPES**, Albino (2007) – *Manual de Gestão da Qualidade*. Lisboa : Editora RH.

**CARAPETO**, Carlos ; **FONSECA**, Fátima [2006] – *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*. 2.<sup>a</sup> Ed. Revista e Corrigida. Lisboa : Edições Sílabo.

**CARDOSO**, César Julio ; **LUZ**, André Ricardo (2005) – «Os Arquivos e os Sistemas de Gestão da Qualidade». In *Arquivística.net* – [www.arquivistica.net](http://www.arquivistica.net). Rio de Janeiro, v.1, n.1. 51-64.

**CHIAVENATO**, Idalberto [2004] – Introdução à teoria geral da Administração. 3.<sup>a</sup> Edição revista e actualizada. Rio de Janeiro: Elsevier.

**COUTURE**, Carol; **ROUSSEAU**, Jean-Yves [1998] – *Os fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa: Publicações D. Quixote.

**CRUZ MUNDET**, José Ramón [2003] – *Manual de Archivística*. Ed. Corregida y actualizada. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.

**CRUZ MUNDET**, José Ramón (2006) – *La gestión de documentos en las organizaciones*. Madrid: Ediciones Pirámide.

**CRUZ MUNDET**, José Ramón (2009) – *Qué es un archivero*. Gijón: Ediciones Trea.

**DRAY**, António (1995) – *O Desafio da Qualidade na Administração Pública. Como o reforço do Poder Local e da cooperação lusófona podem contribuir para a edificação de um Estado Inteligente que nos dê melhor Qualidade de vida*. Lisboa: Editorial Caminho.

**DUCHEIN**, Michel (1992) – *Études d'Archivistique, 1957-1992*. Paris: Association des Archivistes Français.

**EUROPEAN COUNCIL OF INFORMATION ASSOCIATIONS** (2001) – Referencial Europeu de Informação e Documentação: referencial das competências dos profissionais europeus de informação e documentação. Lisboa: INCITE.

**FERNANDES**, Daniela Teixeira (2004) – «Avaliação: operação metodológica essencial à implementação de um Sistema de Gestão Integrada de Informação». In *Pedra a Pedra: estudo sistémico de um arquivo empresarial* / Lisboa: Gabinete de Estudos a&b. Prática. 91-99.

**FLORES**, Daniel; **NASCIMENTO**, Maiara de Arruda (2007) – «A Gestão da Informação Arquivística como subsídio ao alcance e à manutenção da Qualidade». In *Arquivística.net* – [www.arquivistica.net](http://www.arquivistica.net). Rio de Janeiro, v.3, n.3. 62-77.

**GOMES**, Paulo J. P. (2004) – «A evolução do conceito de qualidade: dos bens manufacturados aos serviços de informação». In *Cadernos BAD*, 2004 (2). Lisboa: Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas (BAD). 6-17.

**GONÇALVES**, Janice (1998) – Como classificar e ordenar documentos de arquivo. *Como Fazer*. São Paulo: Arquivo do Estado e Imprensa Oficial do Estado, Vol. 2.

**HEREDIA HERRERA**, Antónia (2007) – *¿Qué es un archivo?* Gijón: Ediciones Trea.

**HUNTER**, Gregory (1995) – «Selection and Appraisal». In *Developing and Maintaining Practical Archives. How-To-Do-It: Manuals for Librarians*. New York, London: Neal – Schuman Publishers, n. 71. 47-73.

**i-GOV.DOC** (2009) – «SIMPLEX Autárquico: Enquadramento». In *iGOVDOC#02, MANUAIS DE REFERÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*. Lisboa: Edição i-gov – Versão Digital: [www.i-gov.org](http://www.i-gov.org)

**INDOLFO**, Ana Celeste (2007) – «Gestão de Documentos: uma renovação epistemológica no universo da Arquivologia». In *Arquivística.net* – [www.arquivistica.net](http://www.arquivistica.net). Rio de Janeiro, v.3, n.2. 28-60.

**LIMA**, Maria João Pires de (2000) – «Gestão de documentos para gerar eficácia». In *Actas do IV Encontro Nacional de Arquivos Municipais*. Lisboa: BAD. 38.

**LONGO**, Rose Mary Juliano; **VERGUEIRO** Waldomiro (2003) – «Gestão da Qualidade em Serviços de Informação do Setor Público: características e dificuldades para sua implantação». In *Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*. Campinas, v. 1, n. 1. 39-59.

**MADEIRA**, Manuel Armando; **VALE**, Alfredo de Moraes (1990) – Formulários. Fazer e Refazer. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros – Secretariado para a Modernização Administrativa.

**NASCIMENTO**, Aires A. (1999) – «O “scriptorium” medieval, instituição matriz do livro ocidental». In *A iluminura em Portugal: identidade e influências*. Lisboa: Catálogo da Exposição da BN de Lisboa, 24 Abril – 30 de Junho de “99”. 51-91.

**NASCIMENTO**, Aires A. (2000) – «A Igreja na história da cultura: percursos do livro em Portugal na Idade Média». In *Igreja e Missão*, 184. 139-201.



**NASCIMENTO**, Aires A. (2004) – «Novos tempos, novos suportes de informação e leitura: ruptura e continuidade». In *Separata do SVMMVS PHILOLOGVS NECNON VERBORVM IMPERATOR*. Lisboa: Colectânea de Estudos em Homenagem ao Académico de Mérito Professor Dr. José Pedro Machado no seu 90.º Aniversário. 505-533.

**NOLASCO**, Maria Inês (2004) – «A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa». In *Cadernos BAD, 2004 (2)*. Lisboa: Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas (BAD). 33-47.

**NÚÑEZ FERNÁNDEZ**, Eduardo (2007) – *Archivos y normas ISO*. Gijón: Ediciones Trea.

**OCHÔA**, P.; **PINTO**, L. G. (1965- ) – *Aprender a Inovar: guia para o desenvolvimento de competências de gestão para os profissionais de informação e documentação*. (Essencial BAD; 1). Lisboa: Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas (BAD).

**OCHÔA**, P.; **PINTO**, L. G. (1999) – «Evaluation o Total Quality Manegment: impacto on portuguese public administration libraries: a research project, 1998-1999». In *Northumbria Internacional Conference on Performance Measurement in Libraries an Information Services, 3, Northumberland, 1999 – Value an impact: proceedings*. Newcastle upon Tyne: Information North. 248-255.

**OCHÔA**, P.; **PINTO**, L. G. (2002) – Factores de sucesso na gestão de conhecimento organizacional. Comunicação apresentada no Seminário «Modernização Administrativa nas Escolas», Oliveira de Azeméis, 28 Novembro 2002.

**OCHÔA**, P. (2004) – «A redescoberta contínua da qualidade: uma reflexão sobre práticas e intervenção de uma equipa». In *Cadernos BAD, 2004 (2)*. Lisboa: Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas (BAD). 20-32.

**PINTO**, A.; **SOARES**, Iolanda (2009) – *Sistemas de Gestão da Qualidade. Guia para a sua implementação*. Lisboa: Edições Sílabo.

**PINTO**, M. Maria Gomes de Azevedo (2004) – «Modernização Administrativa e qualidade: uma ferramenta chamada CAF». In *Cadernos BAD, 2004 (2)*. Lisboa: Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas (BAD). 66-77.

**PINTO**, M. Maria Gomes de Azevedo (2003) – «Gestão integrada do Sistema de Informação Municipal: um estudo de caso». In *PÁGINAS a&b*. Lisboa: Gabinete de Estudos a&b. 91-114.

**PENTEADO**, Pedro (1997) – «A gestão de documentos na arquivística canadiana: o modelo do Quebec». In *PÁGINAS a&b*. Lisboa: Edições Colibri. 73-93.

**PORTUGAL**. INSTITUTO DOS ARQUIVOS NACIONAIS/TORRE DO TOMBO (1998) – Manual de Gestão de Documentos. Lisboa: IAN/TT.

**PORTUGAL**. INSTITUTO DOS ARQUIVOS NACIONAIS/TORRE DO TOMBO E INSTITUTO DE INFORMÁTICA (2002) Recomendações para a gestão de documentos de arquivo electrónicos – 2. Modelo de Requisitos para a Gestão de Arquivos Electrónicos. Lisboa: IAN/TT e II.

**PORTUGAL**. INSTITUTO DOS ARQUIVOS NACIONAIS/TORRE DO TOMBO (2002) – ISAD(G): Norma Geral Internacional de Descrição Arquivística. 2.<sup>a</sup> ed. Lisboa: IAN/TT.

**PORTUGAL**. INSTITUTO DOS ARQUIVOS NACIONAIS/TORRE DO TOMBO (2004) – ISAAR(CPF): Norma Internacional para os Registos de Autoridade Arquivística Relativos a Instituições, Pessoas Singulares e Famílias. 2.<sup>a</sup> ed. Lisboa: IAN/TT.

**PORTUGAL**. INSTITUTO DOS ARQUIVOS NACIONAIS/TORRE DO TOMBO (2006 a) – MIP. Metainformação para Interoperabilidade (v 0.12). Lisboa: IAN/TT.

**PORTUGAL**. INSTITUTO DOS ARQUIVOS NACIONAIS/TORRE DO TOMBO (2006 b) – Guia para a Elaboração de Cadernos de Encargos e Avaliação de Software de Sistemas Electrónicos de Gestão de Arquivos (v 1.0). Lisboa: IAN/TT.

**RIBEIRO**, Fernanda (2002) – «Da arquivística técnica à arquivística científica: a mudança de paradigma». In *Revista da Faculdade de Letras – Ciências e Técnicas do Património*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto, I Série, vol. 1. 97-110.

**RIBEIRO**, Fernanda (2003) – *O Acesso à Informação nos Arquivos*. Fundação Calouste Gulbenkian. Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Ministério da Ciência e do Ensino Superior.

**RIBEIRO**, Fernanda (2008) – *Para o Estudo do Paradigma Patrimonialista e Custodial. A inspecção das Bibliotecas e Arquivos e o contributo de António Ferrão (1987-1965)*. Porto: Edições Afrontamento.

**ROCHA**, J. A. Oliveira (2006) – *Gestão da Qualidade: aplicação aos serviços públicos*. Lisboa: Escolar.

**RODRIGUES**, Miguel Ângelo Vilela (2005) – *A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos Municípios dos distritos de Vila Real e Bragança*. Dissertação de Mestrado para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública. Braga: Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão.

**SÁ**, Patrícia Moura; **SINTRA**, Olívia Fernandes (2008) – «Modernização administrativa e gestão da qualidade: um estudo empírico nos Municípios portugueses». In *Notas Económicas*. 57-80.

**SILVA**, A. Malheiro da; *et al.* (1998) – *Arquivística: teoria e prática de uma ciência da informação*. Porto: Edições Afrontamento.

**SILVA**, A. Malheiro da; **RIBEIRO**, Fernanda (2000) – «A avaliação em arquivística: reformulação teórico-prática de uma operação metodológica». In *PÁGINAS a&b: arquivos e bibliotecas*. Lisboa: Edições Colibri. Nº 5. 57-113.

**SILVA**, A. Malheiro da; **RIBEIRO**, Fernanda (2002) – *Das «ciências» documentais à ciência da informação. Ensaio epistemológico para um novo modelo curricular*. Porto: Edições Afrontamento.

**SILVA**, A. Malheiro da (2006) – *A Informação. Da compreensão do fenómeno e construção do objecto científico*. Porto: Edições Afrontamento.

**SILVA**, C. Guardado da (2008) – *O papel da arquivística na gestão da qualidade das organizações*. Comunicação apresentada no âmbito do 2º Seminário Nacional de Arquivos, Bibliotecas, Centros de Documentação e Museus. Maputo.

**UPWARD**, Frank (1994) – «In search of the continuum». In *The Records Continuum*. Australia: online reprint, National Archives of Australia, ourhistory.naa.gov.au

**VIEIRA**, João (1994) – «Arquivística: algumas ideias gerais sobre a disciplina e as necessidades de formação». In *Actas do III Encontro Nacional de Arquivos Municipais*. Lisboa: BAD. 129-143.